



Universidade de Aveiro
2012

Departamento das Ciências Sociais,
Políticas e do Território

**Ilda Branca Ribeiro
Marques**

**Área Metropolitana do Porto – Loteamentos Urbanos
e Áreas de Cedência**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação do Doutor Paulo António dos Santos Silva, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Este trabalho é dedicado a todos os técnicos das autarquias locais, que de alguma forma se deparam com a problemática abordada nesta tese de dissertação, com a expectativa de que a presente investigação possa contribuir para o desenvolvimento e aprofundamento das questões aqui apresentadas.

o júri

presidente

Doutor Fernando Manuel Martins Nogueira
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

vogais

Doutor Paulo António dos Santos Silva
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro (orientador)

Doutora Maria Beatriz Marques Condessa
Professora Auxiliar do Instituto Superior Técnico - Universidade de Lisboa (arguente)

agradecimentos

Ao Professor Paulo Silva, meu orientador, expresso a minha gratidão pelo seu grande apoio, disponibilidade e envolvimento no acompanhamento deste trabalho.

Os meus agradecimentos aos dirigentes e técnicos dos municípios de Gondomar, Maia e Matosinhos, em especial ao Engenheiro Manuel Carneiro, Diretor do Departamento de Gestão Urbanística e Obras Particulares da Câmara Municipal de Gondomar e ao Arquiteto João Miranda Guedes, técnico do Departamento de Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Matosinhos, pela colaboração prestada no fornecimento de dados para os estudos aqui realizados.

Aos colegas de trabalho, o meu agradecimento pela sua contribuição em opiniões e conclusões sobre o tema em análise.

Os meus agradecimentos, à minha família, amigos, e a todos os que manifestaram palavras de apoio e incentivo e se fizeram presentes sempre na hora exata.

Por último, um especial agradecimento aos meus Pais pelo apoio incondicional, e pelo valor que sempre me transmitiram na procura de conhecimento e na formação académica.

palavras-chave

Área Metropolitana do Porto, loteamentos, áreas de cedência

resumo

É objeto principal da presente dissertação o tema da cedência de terrenos ao município no âmbito do licenciamento de loteamentos urbanos.

De acordo com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação qualquer operação de loteamento deve prever áreas destinadas a espaços verdes de utilização pública, áreas para implantação de equipamentos de utilização coletiva e áreas para infraestruturas viárias.

Esta premissa relativa à cedência de terrenos aos municípios por parte dos particulares, apresenta-se como a contrapartida que permite obter licença para lotear um determinado prédio e consequentemente ver aumentada a sua renda fundiária.

Quando o prédio já se encontra com as infraestruturas viárias necessárias e simultaneamente não se verifica a necessidade de promover áreas para espaços verdes e equipamentos, não há lugar à cedência, ficando o proprietário sujeito ao pagamento de uma compensação ao município em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal.

O regime das cedências e compensações constitui um importante mecanismo que os municípios dispõem no seu planeamento urbano, no entanto, a maioria dos municípios associa de forma discricionária a compensação pela não cedência a uma receita municipal, em detrimento da sua dimensão urbanística.

É neste pressuposto que este trabalho de investigação se propõe efetuar uma análise comparativa entre municípios da Área Metropolitana do Porto –

Gondomar, Maia e Matosinhos, que constituem aglomerados pautados por fortes dinâmicas urbanas, no sentido de verificar se a questão da cedência de terrenos ao município visa a prossecução dos interesses públicos relacionados com a qualidade de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano e um correto ordenamento do território.

keywords

The Metropolitan Area of Porto, allotments, transfer areas.

abstract

The main purpose of this dissertation concerns the transfer of land to the municipality within the scope of urban lots.

According to the legal regime of urban planning and building edification, any operation of subdivision shall provide spaces for green areas of public use, areas for the deployment of collective use equipment and areas for road infrastructures.

This premise related to the transfer of land to municipalities by individuals, presents itself as a counterpart by which municipalities grant a licence for the benefit of individuals to allot and consequently increase the rent of their land.

When the land is already with the necessary road infrastructures and simultaneously lacks the need to promote green spaces and areas for equipment, there is no place to transfer, but the owner is liable to pay compensation to the municipality in cash or in kind, under defined in bylaw.

The system of transfer and compensation is an important mechanism that municipalities have in their urban planning, however most municipalities associate in a discretionary way the compensation for not yielding to municipal revenue at the expense of their urban dimension. In this context, the purpose of this research work is to provide a comparative analysis between the municipalities of the Metropolitan Area of Porto – Gondomar, Maia e Matosinhos - which are guided by strong urban dynamics, in order to verify if the land transfer to the municipality aims further public interests related to the quality of life of the population, promoting the improvement of the urban environment and proper planning.

Índice

1. Introdução

1.1 - Problemática e Objetivo	3
1.2 - Metodologia e Estrutura	4

Capítulo 1 _ A importância do espaço público na cidade ao longo da história

1.1 - A cidade clássica / O modelo modernista – dois arquétipos de espaço público	7
1.2 - A cidade atual	20

Capítulo 2 _ Espaço Público e Coletivo como suportes do processo de urbanização

2.1 - Conceito de Espaço Público	25
2.2 - Perspetivas dos espaços urbanos e coletivos	28
2.3 - Espaço público e espaço privado	30
2.4 - Espaço público e espaço coletivo	31
2.5 - Espaço privado de uso público	33

Capítulo 3 _ Interesse Público - a questão da disponibilidade de terrenos

3.1 - Procura de solo municipal, necessidades e fins	38
3.2 - O valor do solo interpretado ao “lote” e à “cidade”	39
3.3 - Políticas de solos (do município ao contexto europeu)	41
3.4 - Posse municipal do solo	41

Capítulo 4 _ O Ordenamento do Território Municipal e a Regulação Urbanística

4.1 - PDM, PU e PP	46
4.2 - UOPG, Estudos Urbanísticos e Loteamentos	54
4.3 - Normas e critérios de dimensionamento das cedências	55
4.4 - Procura de novas práticas e de novos modos de atuação	64

Capítulo 5 _ Enquadramento Jurídico das Cedências

5.1 - Introdução ao Tema	73
5.2 - Diplomas legais de enquadramento às cedências	74
5.3 - Cedências – parâmetros de dimensionamento	77
5.4 - A Compensação devida ao município pela não Cedência	81
5.5 - Direito de Reversão	82
5.6 - Gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva	83

Capítulo 6 _ A questão das cedências no âmbito das operações de loteamento em três municípios na Área Metropolitana do Porto

6.1 - Municípios em estudo	86
6.2 - Definição da matriz de análise	89
6.3 - Elaboração da base de dados	91
6.4 - Caracterização dos loteamentos e das áreas de cedência quanto à forma urbana	93
6.5 - Qualificação das áreas cedidas ao domínio municipal	95
6.6 - Análise comparativa entre municípios	96

Capítulo 7 _ Para que servem e para que poderiam servir as cedências decorrentes de operações de loteamento

7.1. – Conclusões	109
7.2. – Recomendações	115

Bibliografia	117
---------------------	-----

Legislação	121
-------------------	-----

1. Introdução

1.1 Problemática e Objetivo

A problemática incide na cedência de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, efetuada pelos proprietários privados ao domínio municipal, no âmbito dos loteamentos urbanos.

- Estas áreas, cedidas ao domínio público/privado dos municípios, destinam-se à criação de espaço público e de utilização coletiva. São espaços fundamentais para a promoção da qualidade de vida urbana, desempenhando funções de recreio e lazer, de cultura e identidade, de equilíbrio ambiental e paisagístico, desempenhando também funções estruturantes no tecido urbano.

Constitui o tema uma matéria pertinente na medida em que a qualidade do espaço público funciona como indicador da qualidade de vida nas cidades. Verifica-se, no entanto, que a construção do espaço público não pode constituir encargo apenas do município, pelo que os promotores privados são chamados a contribuir disponibilizando terrenos para esse efeito.

- A prática seguida pelos diferentes municípios, no que diz respeito à gestão urbana, nem sempre é idêntica, na medida em que em certas situações estes poderão fazer uma leitura do regime jurídico pouco adequada aos principais objetivos que lhe estão subjacentes, originando uma gestão urbanística pouco dinâmica e que, na sua maioria, se limita ao cumprimento das normas regulamentares.

- Verificando-se a inexistência de matéria de investigação e discussão sobre o tema na perspetiva dos que exercem funções na administração local e que se confrontam com problemas muito concretos para resolver, pretende-se aqui explorar a capacidade de definir estratégias de complementaridade das disposições jurídicas e regulamentares, para a promoção de uma gestão urbanística atuante nos processos de expansão urbana.

Assim, o objetivo deste trabalho será o de analisar se o tratamento que está a ser dado a esta questão visa a prossecução dos interesses públicos relacionados com a qualidade de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano e um correto ordenamento do território municipal.

1.2 Metodologia e Estrutura

A metodologia utilizada na presente dissertação é inicialmente definida pela problemática inerente ao tema, pelas interrogações que o mesmo suscita enquanto agente interveniente na gestão urbana municipal e pela necessidade de reflexão sobre este assunto tão vasto.

- Do processo de contextualização, surge a questão de investigação, cujo procedimento aconselha a que a organização do trabalho seja efetuado através da sistematização do mesmo em subtemas.
- Várias poderiam ser as abordagens ao tema, mas a opção pelas referências históricas ao espaço público no contexto da cidade resulta de uma leitura pessoal e da forte convicção de que os problemas do espaço público na cidade sempre foram transversais nos vários períodos da história e mantêm-se, na sua essência, até à atualidade.
- Esta opção é também considerada numa atitude de prospeção, ou seja, com o intuito de verificar quais os conceitos que permaneceram ao longo da história como resposta aos problemas que foram surgindo, quais os problemas que se mantêm na atualidade, e quais se manterão no futuro. Só apreendida esta dimensão histórica e identificando erros cometidos anteriormente se conseguirá evoluir em termos programáticos para tentar resolvê-los no futuro.
- Faz-se a análise do conceito de espaço público em dois arquétipos distintos – a cidade clássica e o modelo modernista. Com a revolução industrial surgiram problemas nas cidades que promoveram a sua expansão para além dos limites territoriais existentes, esta expansão por sua vez deu origem a novos problemas que se mantêm até aos dias de hoje.
- Posteriormente, o modelo da cidade atual é apresentado como somatório dos arquétipos de espaço público anteriormente enunciados.
- Na análise do conceito do espaço público, serão apresentadas citações de vários autores que desenvolveram conceitos que se mostram relevantes para o trabalho e que de uma certa forma representam a importância do espaço público nos processos de urbanização.
- Neste pressuposto, questiona-se qual é o papel que o espaço público deverá desempenhar na cidade atual.
- O conceito de espaço público foi abordado por diversos autores que apresentam diferentes perspetivas sobre o tema que se mostraram de especial relevância para o trabalho. É ainda efetuada a desmaterialização do próprio conceito de espaço público entendido nas vertentes de privado, privatizado e coletivo.
- A questão da disponibilidade de terrenos como matéria-prima para a produção de espaço público, assim como as principais políticas a considerar e as questões relacionadas com a propriedade municipal do solo, serão analisadas na perspetiva do interesse público da comunidade.

Para o enquadramento do presente trabalho serão referidos os instrumentos municipais de ordenamento e planeamento territorial e urbanístico vigente, bem como o enquadramento jurídico relativo à cedência de terrenos no âmbito dos loteamentos urbanos.

Posteriormente, será efetuada uma análise comparativa entre municípios no que concerne à gestão dos loteamentos urbanos, nomeadamente das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos. Serão considerados para estudo os municípios localizados na orla norte da área metropolitana do Porto, nomeadamente os três municípios que com ele confrontam: Matosinhos, Maia e Gondomar.

Recolhidos e analisados os dados de cada município, importa por fim questionar qual o contributo das novas urbanizações e da inerente criação de espaço urbano, e em que medida isso contribui para a promoção da sua qualidade.

Capítulo 1 _ A importância do espaço público na cidade ao longo da história

1.1- A cidade clássica / O modelo modernista – dois arquétipos de espaço público

A cidade atual, que herdamos do passado constitui-se através de dois arquétipos ou modelos – que poderemos designar como o clássico e o moderno.

A **cidade clássica**, assume-se na *polis grega*¹ como um centro político e administrativo, constitui-se como o referencial mais antigo do planeamento das cidades, está particularmente ligada à política que constitui o direito do cidadão de regular a sua própria cidade, através da discussão pública dos seus próprios problemas e na definição das regras da sua gestão.

Surge numa organização lógica da cidade que introduz o traçado ortogonal implantando-se no seu centro, as construções dos edifícios mais representativos e onde a “ágora” constituía o espaço representativo do espírito público pretendido pela coletividade da população e onde se exercia a cidadania.

Desde a antiguidade clássica que se verifica que as cidades possuem um domínio público, pertencente e utilizada pela coletividade, e um domínio privado cuja propriedade e manutenção se destina a indivíduos específicos.

A *civitas romana*², com origem no conceito de cidadania, elege a Praça como lugar físico e simbólico, localizando-se na maior parte das vezes junto a um porto de mar, por razões estratégicas e comerciais. Era muitas vezes uma cidade muralhada, bem infraestruturada e organizada por dois eixos principais de orientação norte/sul e este/oeste – o cardus e o decumanus, respetivamente. Na sua interseção localiza-se como espaço público de importância relevante - o fórum, e na envolvente deste, os edifícios monumentais, a envolvente ao centro caracterizava-se pela regularidade hipódâmica³.

O espaço público, corresponde ao espaço não construído inserido na malha urbana densa. A “lex júlia municipalis”⁴, constituiu o primeiro regulamento de intervenção na cidade, decretado com a intenção de definir regras sobre a normalização das alturas dos edifícios, das larguras dos arruamentos e da sua pavimentação, das obras públicas e dos limites da cidade.

¹ Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João - Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pág. 19

² Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João – idem, pág. 20

³ Carvalho, Jorge - Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

⁴ Gonzalez, Célia Helena Castro. <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/473>

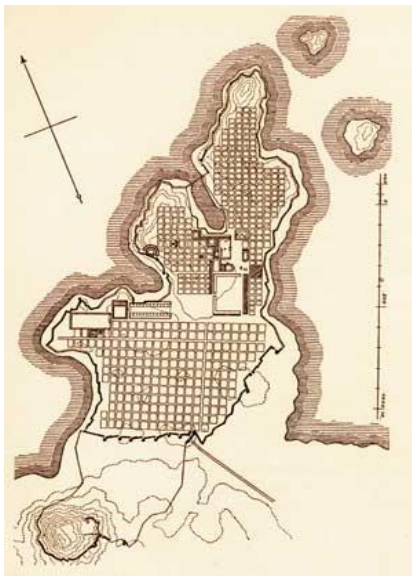


Figura 1 - Cidade Hipodâmica de Mileto

Fonte: <http://images.google.pt>



Figura 2 - Valbone, esquema regular

Fonte: <http://images.google.pt>

Após a queda do império romano, a ocupação da população ultrapassa a muralha da cidade e ocupa a área rural envolvente. A cidade medieval, como refere Jorge Carvalho⁵, caracteriza-se pelo seu contínuo de ruas e praças de traçado irregular, que se adaptam à topografia. Apresentam uma organização radioconcêntrica, definida por ruas que ligam as portas da cidade às estruturas centrais, enquanto lugar dos edifícios públicos.

A cidade renascentista e barroca, é o conceito que transforma a cidade medieval na cidade dos grandes eixos, dos edifícios monumentais e representativos que conferem identidade à cidade. É a cidade da densidade, do “mixed use”, do poder religioso, político, militar e do capitalismo mercantil que constituiu a atividade comercial como fundamento da vida urbana.

Com o renascimento surge uma proposta de reestruturação do conceito de cidade, na procura da racionalidade urbana através da organização das edificações. O estudo da perspetiva revela-se como instrumento fundamental representativo e espacial para a construção das grandes avenidas. Esta nova forma de pensar organiza o espaço de forma contínua, uniforme, imprimindo ordem e geometria, associando o espaço ao movimento e ao tempo.

A rua, a avenida e a praça apresentam-se como espaços-tipo identificáveis e constituem os elementos primordiais da urbanística renascentista e barroca.

⁵ Carvalho, Jorge - Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

A **rua**⁶ que na cidade medieval correspondia a um percurso funcional, apresenta-se no renascimento como um percurso retilíneo, eixo de perspectiva e de interligação entre elementos urbanos relevantes. As ruas e avenidas renascentistas constituem traçados retilíneos por razões de ordem estética e de perspectiva, mas também pela necessidade de resolver problemas viários dando origem a um sistema de circulação mais eficiente. No período barroco a estrutura viária constitui o suporte para as grandes manifestações transformando-se em cenário monumental. É através das fachadas dos palácios que a nobreza manifesta poder, ostentação e exuberância.

A **praça**⁷ é considerada o lugar público e não um vazio na estrutura urbana, é o local que concentra os edifícios principais e os monumentos, é ainda suporte das funções do espaço público centradas no comércio, nas atividades de lazer, nas manifestações de vida urbana e comunitária e nas funções de representatividade social e política.

Com o barroco, impõe-se argumentos de ordem e autoridade, que deram origem à destruição maciça de estruturas medievais insalubres substituídas por um traçado urbano regular. O uso da quadrícula⁸ resultante do cruzamento ortogonal de ruas, permitiu uma proporcionada divisão do solo e deu origem ao quarteirão como principal elemento de composição da estrutura urbana.

O **quarteirão** constitui-se por um contínuo de edifícios agregados entre si e delimitado pela estrutura viária, ao agregar-se aos outros elementos da estrutura urbana como as vias, os lotes e os edifícios, participa na definição dos espaços públicos, é ainda o *“resultado de regras geométricas de divisão fundiária do solo e de ordenamento do espaço urbano, e um instrumento operativo de produção da cidade tradicional”*⁹.

Também os **espaços verdes** são considerados no barroco como elementos primordiais. O jardim e o parque localizados fora da cidade, caracterizam-se pela simetria espacial, os elementos naturais adotam padrões com desenho geométrico, subordinando à regra também a natureza. Neste sentido, podemos verificar que a transformação do território não incide apenas nas cidades, mas nos espaços vazios do campo. Ou seja, a introdução de jardins, parques, alamedas e passeios públicos, enquanto domínio público tornam as cidades mais complexas e valorizam a estrutura urbana, quando surgem em zonas de expansão dos aglomerados urbanos são frequentemente de domínio privado, como no caso dos jardins do palácio de Versalhes.

⁶ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

⁷ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

⁸ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

⁹ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica



Figura 3 - Versailles/plan.jpg. Fr.wikipedia.org

Fonte: <http://images.google.pt>

No século XVIII o iluminismo, trouxe à problemática das cidades duas questões que são ainda hoje muito atuais: a consideração pelas necessidades dos cidadãos mais comuns e a abertura das cidades, com a abolição dos seus limites.



Figura 4 - Baixa-Chiado.Carta estratégica. cm-lisboa.pt

Fonte: <http://images.google.pt>

Nos séculos XIX e XX, vários planos de intervenção na cidade tentaram resolver os problemas originários na revolução industrial. O crescimento urbano, decorrente da migração da população do campo para a cidade, em procura de trabalho e melhores condições de vida, que se instalam em bairros operários deram origem a problemas de insalubridade e falta de infraestruturas. A cidade não é mais um organismo físico e delimitado e alastra-se pelo território, originando o aparecimento de ocupações dispersas e perímetros urbanos pouco definidos.

Na minha opinião é o período da Revolução Industrial que marca a rutura entre o conceito da cidade tradicional, histórica, e a cidade moderna, na medida em que a cidade se expande para o exterior dos seus limites físicos, na tentativa de resolver os problemas atrás referidos. As muralhas dão lugar às avenidas que promovem a circulação em anel, circundando o aglomerado urbano e desenvolvendo a edificação de novos bairros habitacionais.

Nos finais do séc. XIX e decorrente da necessidade de intervir na cidade industrial, através de operações de renovação ou de expansão da cidade, surgem políticas urbanas que visam a produção de espaço público.

Os planos de Haussman, para a cidade de Paris e de Cerdá para Barcelona, são dois exemplos conhecidos de urbanismo moderno que convivem de forma harmoniosa com a cidade histórica. O plano de Barcelona apresenta os dois traçados urbanísticos básicos da época, a quadrícula e o radial, constitui-se como uma proposta de criação de novos espaços públicos abrindo o quarteirão da cidade antiga e pela constituição de tecido urbano em “malhas em série industrial”¹⁰.



Figura 5 - Plano de Barcelona

Fonte: <http://images.google.pt>

Constituem propostas que consideram a abertura do quarteirão da forma clássica, que fazem surgir novos tipos de espaço público. Solà-Morales (1997) refere que esta abertura do logradouro ao espaço público, ainda que semi-interiorizado, corresponde a atuações globais, que por esse fato se distanciam das propostas pontuais ocorridas no período do barroco, cuja proposta é a de planear como um conjunto, a totalidade da área urbana e projetar a sua expansão como se de um edifício se tratasse¹¹.

¹⁰ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

¹¹ Carvalho, Jorge - Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1. Citando Rubió, Manuel de Solà Morales, 1997

As propostas de Paris e Barcelona distinguem-se porque num caso trata-se de intervir na cidade existente, reordenando-a e adaptando a novas necessidades e no outro caso trata-se de ordenar o crescimento em expansão. O interior do quarteirão em Paris constitui espaço privado, e o quarteirão de Barcelona pode transformar-se em espaço público.

Nestes pressupostos, a quadrícula já não constitui um simples processo de loteamento ou divisão cadastral, mas apresenta-se como espaço da cidade e elemento de organização de edifícios e equipamentos. Esta questão transpõe a relação entre quarteirão, edifício e estrutura viária, ou seja, o limite do quarteirão deixa de ser o limite do espaço público.

O **modelo modernista**, resulta do processo de urbanização da revolução industrial e teve origem nos conceitos defendidos por vários autores. No período pós II guerra verificou-se a necessidade de reconstrução das cidades, de dar resposta às grandes carências habitacionais, de criação de bairros, de novas cidades e de reconstrução dos centros históricos.

Novas propostas de planeamento das cidades surgiram como alternativa à ocupação desregrada das cidades, desde o conceito da “Cidade – Jardim”, por iniciativa de Ebenezer Howard até à “Carta de Atenas” dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna e de Le Corbusier, para que a cidade adoptasse o “espírito da época” e que desse resposta às necessidades do “homem moderno”¹².

A forma da “Cidade – Jardim”, baseia-se nas seguintes ideias:

- Planeamento das cidades em duas escalas distintas: 1_ a organização dos principais traçados viários, a localização dos equipamentos e a distribuição funcional, 2_ a organização do bairro, do quarteirão e da rua.
- A cidade sub-dividida, estabelecendo a separação entre a cidade e o campo.
- A articulação do regular com o irregular, na medida em que confronta o formalismo dos traçados clássicos, em retículas que favorecem a circulação (regular), com soluções que respeitam a individualidade do sítio, característico do espaço medieval (irregular).
- Defende as tipologias de residências de baixa densidade e as moradias unifamiliares em lotes, com jardim privado.

O conceito da “unidade de vizinhança”, surge pela falta de relação social entre vizinhos, nos novos bairros das grandes cidades. Tem como princípio o do crescimento celular. Cada “unidade

¹² Carvalho, Jorge. Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

de vizinhança”, deveria ter um conjunto de serviços e equipamentos em função de uma determinada dimensão.

A proposta de Le Corbusier recusa a cidade existente pela mistura das funções, pelos problemas de congestionamento de trânsito nas cidades e pelos problemas de salubridade, considerava que a racionalidade deveria orientar os princípios básicos do urbanismo consignados na “Carta de Atenas”, em organizar as principais funções da cidade: habitar, trabalhar, lazer e circular.

As propostas do movimento moderno sobre a cidade histórica¹³ foram aplicadas de duas formas, uma mais moderada nos casos onde os edifícios e ruas se implantam na paisagem natural, as propostas da implantação das construções sobre a cidade tradicional e a necessidade de com ela estabeleceram ligação e outra mais ofensiva para o tecido urbano, que propõe a destruição do seu centro medieval.

A proposta de Le Corbusier para Paris – *Plan Voisin*, tinha como objetivo uma cidade que desse resposta aos anseios do que seria uma cidade caracterizada por grandes áreas verdes, altas densidades, unidades de vizinhança e segregação entre veículos e pedestres.

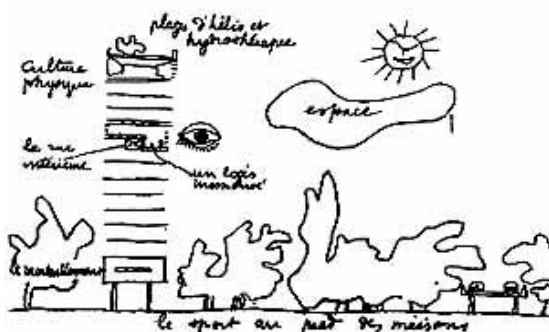


Figura 6 – o Plan Voisin - Le Courbusier

Fonte: <http://images.google.pt>

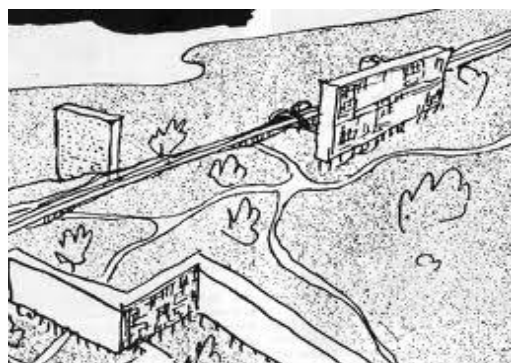


Figura 7 – o Plan Voisin - Le Courbusier

Fonte: <http://images.google.pt>

As relações da cidade histórica entre lote, quarteirão e cidade são substituídas pela relação da célula habitacional, unidade de habitação, bairro e cidade. O crescimento dos edifícios em altura permitiam “libertar” o solo para espaços públicos amplos proporcionando condições de salubridade e exposição solar.

¹³ Lamas, José M. Ressano Garcia. Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

O movimento moderno¹⁴ consagrou-se depois da II guerra mundial como a solução para a reconstrução das cidades. As suas aplicações na cidade tinham origem na “Carta de Atenas” elaborada no IV congresso dos CIAM de 1933, sob o tema “cidade funcional”, que definia as quatro funções e áreas predominantes da cidade industrial: trabalho, habitação, lazer e circulação. Desta forma a “Carta de Atenas” passaria a ser o modelo regulador para as cidades em todo o mundo.

Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, foram um dos principais meios de discussão e de divulgação da cidade Moderna, fundamentavam-se numa conceção racional e científica da arquitetura. Em 1951, no 8.º congresso sob o tema “coração da cidade” o modelo racional começou a perder a sua força e deu início a um longo processo de devolução da cidade moderna à coletividade e de retorno ao espaço público como elemento fundador.

As principais críticas à cidade moderna, começaram a surgir com os resultados verificados nas novas urbanizações, onde era efetuada uma aplicação indiscriminada dos princípios da cidade funcional, sem ter em consideração o contexto ou o meio social a que se destinavam. A racionalidade moderna era prejudicial à vida das comunidades e desumanizava os espaços urbanos. A cidade tradicional servia de contraponto, exemplo positivo de qualidades sociais e espaciais que teriam sido abandonadas e esquecidas.

Segundo Jane Jacobs¹⁵, a densidade de ocupação do solo deixa grandes vazios entregues a espaços verdes e redes viárias. Estas cidades propiciam a delinquência e o desconforto ao invés do controle da segurança que se sente na rua tradicional de pequena dimensão. Um dos conceitos chave que defende é a relação de vizinhança e a proximidade humana que se perdera.

A cidade proposta terá que resultar de uma aproximação à realidade no sentido de se perceber a sua complexidade, contra aqueles que propunham a dispersão e o individualismo, ela defende a proximidade e a segurança da rua e do bairro, que só será alcançada se considerarmos *“a necessidade que as cidades têm de uma diversidade de usos mais complexa e densa, que propicie entre eles uma sustentação mútua e constante, tanto económica como social”*¹⁶.

Profundas mudanças ocorreram no urbanismo e no entendimento das cidades, nomeadamente na passagem da cidade moderna para a pós-moderna.

Nigel Taylor¹⁷, refere que, para os pós modernistas, *“a experiência das pessoas dos lugares, e das qualidades dos lugares, são muito mais diversas e ‘abertas’ do que estava implícito*

¹⁴ Lopes, J. G. A. (2010). Discursos de Cidade - Lisboa anos 80. Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura. Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

¹⁵ Jacobs Jane. Morte e Vida das Grandes Cidades. 1961. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

¹⁶ Jacobs Jane. Morte e Vida das Grandes Cidades. 1961. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

¹⁷ Nigel Taylor – Urban planning theory since 1945. London, 2003. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

em muitos esquemas modernos”, assim, “em vez do enfase moderno na simplicidade, ordem, uniformidade e arrumação, os pós modernistas tipicamente celebram a complexidade, diversidade, diferença e pluralismo”. Não havendo, por isso, nenhum “tipo de ambiente que seja ideal para todos, nenhuma concepção única de qualidade urbana”.

Será de referir duas correntes que orientam uma aproximação à cidade histórica face ao distanciamento crítico da cidade moderna, que surgem com:

1. O livro de Aldo Rossi, *“A Arquitetura da Cidade”* faz uma análise do edifício no contexto da sua envolvente urbana. Considera que *“a arquitetura é uma construção no tempo”* e defende conceitos como lugar, tipo, monumento e forma urbana. Ou seja, propõe-se analisar a cidade através dos elementos que se mantêm inalteráveis ao longo dos tempos e que servirá de base para o futuro. Refere-se ao conceito de *“lugar”* como princípio basilar da arquitetura simbólica no espaço e tempo em que esta se insere e contenha em si a memória coletiva¹⁸.
2. O livro de Leon Krier, *“Urban Spaces”*, refere o interesse na cidade pós-moderna e no desenvolvimento de projetos que reproduzem os ambientes urbanos e retomam a história interrompida pela arquitetura moderna. O espaço público das cidades encontra na relação entre os vazios (ruas e praças) e na pontuação dos edifícios públicos a antítese perfeita da prática moderna individualista do edifício isolado e funcional¹⁹.

Na opinião de Krier, fazer cidade pressupõe aprender com os modelos do passado que provaram serem bons e portanto constituem uma boa opção para o presente, referindo que *“já nada resta para inventar em arquitetura: na nossa época os problemas, quando muito, mudaram de escala”*²⁰.

Refere ainda Charles Jenks, no seu livro *“The Language of Post Modern Architecture”* que o Pós-Modernismo é um conceito que consegue englobar uma série de experiências que ocorriam em todo o mundo e que tinham como pontos comuns *“o fim dos extremismos e das vanguardas, o retorno parcial à tradição e o papel central da comunicação com o público”*.

Na década de 70 constata-se que os recursos do planeta não são ilimitados e desenha-se um futuro negro para toda a humanidade. A desconfiança que Jane Jacobs lançara no início dos anos 60 em relação às grandes metrópoles é então uma atitude generalizada. Por estas razões procura-se humanizar as cidades, recuperando os espaços tradicionais e as relações sociais que se perderam, enquanto a febre da evolução técnica é remetida para segundo plano.

¹⁸ Arantes, Otilia – O lugar da Arquitetura depois dos Modernos. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

¹⁹ Jenks, Charles – The Language of Post-Modern Architecture, 1997. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

²⁰ Lamas, José – A Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Cit. por Lopes, João Gonçalo Almeida

Algumas experiências a nível urbano merecem destaque neste contexto, refletindo a mudança de paradigmas. As cidades recentram as suas preocupações na qualidade do espaço público e na reanimação dos centros antigos²¹.

No pós-moderno, muito embora se estabeleça a crítica ao movimento moderno, verifica-se a continuidade de um dos elementos mais autênticos da “Carta de Atenas”, que constitui a conceção do espaço urbano enquanto somatório de peças soltas implantadas no terreno. A grande diferença, é que a procura de racionalidade do moderno é substituída pela procura da espetacularidade e dos revivalismos da cidade histórica²². No que diz respeito à questão do espaço público, verifica-se o retorno às soluções de praças e dos arruamentos. Os processos de recuperação e reabilitação dos aglomerados urbanos mais antigos promoveram intervenções que muito contribuíram para o estado da cidade atual.

“Para desenhar o novo tecido urbano ou para reformular o antigo é necessário ter referências. Referências antigas ou novas com base nas antigas, mas ter princípios metodológicos que nos permitam intervir com clareza. A história do urbanismo apresenta-nos inúmeros projetos com grandes virtudes que tiveram como base princípios geradores bastante fortes e que ainda hoje podem ser tidos como válidos e serem readaptados a novas realidades. Tenho alguma dificuldade em acreditar que se consiga inovar fazendo tábua rasa de todo um passado cultural, mas uma vez que a realidade do séc. XXI é bem diferente daquela onde o automóvel não existia, naturalmente, surgiram modelos urbanos diferentes dos do passado”²³.

Refere Zaida Muxi²⁴, que em 1993 reuniu-se um grupo de urbanistas para formar o Congresso do Novo Urbanismo, nos Estados Unidos. As suas propostas defendem a proximidade e a revitalização das comunidades, baseando-se em modelos de desenvolvimento anteriores aos da 2.ª guerra mundial, desde o planeamento regional de Patrick Gueddes, até às propostas da cidade jardim aplicadas ao território americano por Raymond Unwin. Procuram integrar as componentes da vida moderna – circular, habitar, trabalhar e lazer em unidades de vizinhança compacta, polifuncionais e de escala pedonal, considerados numa escala regional maior.

Constituem propostas que se apresentam como alternativa à suburbanização dispersa sobre o território, estas áreas monofuncionais de baixa densidade, que se apresentam apenas acessíveis através do uso do automóvel.

²¹ Lopes, João Gonçalo Almeida. Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura. Coimbra. 2010

²² Carvalho, Jorge - Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

²³ Sampaio, Mafalda G. Teixeira – “Construir Cidade com Espaço Público”, ISCTE, Lisboa

²⁴ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Alianza Editorial 2003, pág. 101 a 103

Segundo Costa Macedo²⁵, esta “Carta” estabelece princípios associados à formação do espaço regional, da cidade e do bairro, com a intenção de organizar sistemas regionais articulando áreas urbanizadas centrais com as cidades menores em setores bem delimitados do território, evitando a ocupação dispersa, valorizando a acessibilidade através dos transportes coletivos, promover o uso do solo como forma de reduzir percursos e criar comunidades compactas, estimular o processo de participação pública e retomar as tipologias do urbanismo tradicional.

Estes princípios visam a resolução de problemas urbanos tais como o fracionamento do tecido urbano, devido ao surgimento incessante de novos subúrbios, o crescimento desordenado e sem a orientação das condições culturais e dos modelos históricos de desenvolvimento da metrópole, a carência de habitações, transportes e espaços públicos, o surgimento de bolsas de pobreza, descontinuidade da malha urbana originada pelo surgimento de condomínios fechados e a falta de limites precisos entre a cidade e o campo.

*“O Novo Urbanismo tem que provar ao longo do tempo que as suas ideias são superiores tanto para a revitalização das velhas cidades como para construir novas comunidades. Se puder responder a estes desafios, o novo urbanismo pode ser um caminho dominante para as inversões imobiliárias e o planeamento do próximo século”*²⁶.

“A Carta do Novo Urbanismo enfatiza a necessidade de diversidade social, mistura de atividades e tipos de circulação, acessibilidade pedestre, participação democrática e respeito à expressão da cultura local”²⁷.

Inicialmente designado de “planeamento neo-tradicional” o novo urbanismo foi reconhecido a partir de projetos como o de “Seaside” na Florida, 1981, que constitui um exemplo pioneiro para o movimento do Novo Urbanismo.

Os princípios definidos pelo Novo Urbanismo não seriam aplicáveis a novas cidades, os urbanistas defendem a sua utilização em centros urbanos, afirmando que se deve dar prioridade ao desenvolvimento urbano em áreas interiores das cidades, em detrimento da dispersão das novas cidades suburbanas. Este último princípio, pode-se considerar mais como declaração de intenções do que como uma realidade, na medida em que até finais da década de 90 construíram-se maioritariamente “cidades” em áreas suburbanas, realizadas na sua maior parte em condomínios fechados. Constituindo o discurso do Novo Urbanismo, mais apropriado e adaptável a uma estratégia de marketing imobiliário, dirigido à classe média, temerosa da verdadeira cidade.

²⁵ Macedo, Adilson Costa. <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/262>

²⁶ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Alianza Editorial 2003, pág. 101 a 103

²⁷ Irazábal, Clara. “Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo”.

O Novo Urbanismo constituiu os seus princípios básicos para poderem ser aplicados em todos os lugares, resumidos nos treze pontos desenvolvidos por Andres Duany – Elisabeth Plater Zyberg²⁸:

- A comunidade deve ter um centro identificável.
- A maior parte das habitações situam-se a 5 minutos do centro, a uma distância aproximada de 600 metros.
- Variedade de habitações, para distintos estratos sociais.
- Existência de comércio e serviços de diferentes tipos nos limites da comunidade, para cobrir as necessidades da povoação.
- Permite-se uma pequena edificação auxiliar na parte traseira de cada casa que poderá ser usada para alugar ou como um lugar de trabalho.
- Uma escola próxima o suficiente para a crianças se deslocarem a pé.
- Pequenos espaços de jogo perto de cada casa – a uma distância menor de 160 metros.
- As ruas da comunidade são uma rede de conexão que oferece uma variedade de opções de percursos pedonais para ir a cada sítio, o que contribui para dispersar o tráfego.
- As ruas são relativamente estreitas e sombreadas por filas de árvores. O resultado é um tráfego mais lento, de modo que se cria um ambiente que favorece os percursos a pé e de bicicleta.
- Os edifícios dos centros comunitários estão situados perto da rua, criando um forte sentido de lugar.
- Estacionamentos e portas de garagem raramente se situam face à rua e ficam relegados para a parte traseira, à qual se acede por pequenas passagens.
- Certos lugares importantes localizados no fim do arruamento são reservados para edifícios cívicos, o que cria espaços para encontro da comunidade, para as atividades educacionais, religiosas ou culturais.
- A comunidade está organizada de forma sustentável.

²⁸ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Alianza Editorial 2003, pág. 101 a 103

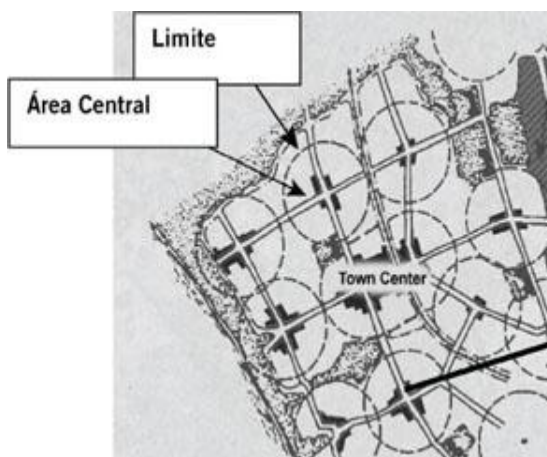


Figura 8 - Cidades e Bairros
 Fonte: Congress of New Urbanism
<http://images.google.pt>

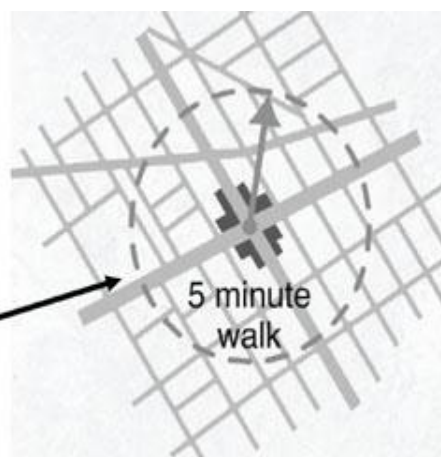


Figura 9 - O centro e o limite do bairro
 Fonte: Congress of New Urbanism
<http://images.google.pt>

As propostas do Novo Urbanismo, tornam explícito o desejo de “reconstruir uma comunidade” segregada da realidade além dos seus limites e negam qualquer modernidade na linguagem arquitetônica, escondendo a utilização de meios próprios da época sob a imagem da tradição. Procura-se parar no tempo, construir um cenário onde a vida decorra sem alterações. O manifesto põe ainda em evidência a dificuldade de abordar as questões complexas da cidade contemporânea.

A Carta do Novo Urbanismo²⁹ é muitas vezes comparada com a Carta de Atenas dos CIAM, como símbolo da negação dos princípios modernistas inseridos nesta última. Refere o autor, que o grande erro foi considerá-la como um retorno ao modelo urbano norte-americano tradicional, baseado na grelha cartesiana, quando a nova tipologia idealizada corresponde mais ao modelo da cidade europeia medieval, compacta, multi-social e estreitamente ligada à natureza e ao campo.

“A organização física regional deveria ser contemplada com uma sólida rede de transportes alternativos. Sistemas de transporte público, de pedestres e de bicicletas que deveriam promover a acessibilidade na região, minimizando a dependência do automóvel”³⁰.

O Modernismo foi a maior rotura com o passado na história do urbanismo, uma vez que preconizava a separação radical das funções da cidade e apoiava-se fortemente no uso do transporte individual. Foi na segunda metade do século XX, que os urbanistas começaram a

²⁹ Oliveira, Euclides. Revista Arquitectos Vitruvius – Comentários sobre a Carta do Novo Urbanismo norte-americano. 2007. ISSN 1809-6298

³⁰ Oliveira, Euclides. Revista Arquitectos Vitruvius – Comentários sobre a Carta do Novo Urbanismo norte-americano. 2007. ISSN 1809-6298

perceber que estas funções deveriam respeitar as suas estruturas históricas e que apenas através do transporte coletivo, reduzindo drasticamente o uso do veículo automóvel individual, poderíamos humanizá-las novamente.

Por último, como refere Irazábal³¹, uma grande dificuldade para a implementação dos princípios do Novo Urbanismo é a limitação económica, quer dos governos locais, quer das empresas que planeiam e constroem este tipo de projetos, como para os potenciais utilizadores terem acesso às unidades habitacionais. Mesmo promovidos por fases, estes empreendimentos apresentavam-se muito dispendiosos, uma vez que nem toda a população teria a capacidade para adquirir uma habitação. Neste sentido, as soluções implementadas pelo Novo Urbanismo não se apresentaram como uma alternativa facilmente reproduzível frente ao crescimento suburbano, apesar da moderada densidade que os projetos apresentavam, que poderiam favorecer a economia em infraestruturas e serviços.

1.2 - A Cidade Atual

É na cidade atual que, por causa dos fluxos, o espaço público de circulação ganha peso relativamente ao espaço de permanência.

Na cidade contemporânea as características que mais se acentuam na ocupação urbana do território são a fragmentação e a dispersão. *“A cidade deixou de ser, definitivamente um todo contínuo e limitado. Para constituir ou integrar áreas metropolitanas, conurbações, aglomerações urbanas”*³².

Foi este processo histórico, estreitamente associado ao desenvolvimento das tecnologias, nomeadamente nas que dizem respeito às questões da mobilidade, que deu origem ao modelo de cidade conforme ela se apresenta atualmente, e que por consequência deu origem também a diversos modelos de espaço público. Desta forma podem-se distinguir três períodos de desenvolvimento urbano, de acordo com a tecnologia de transporte disponível³³.

³¹ Irazábal, Clara. “Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo”.

Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.019/821>

³² Carvalho, Jorge. Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

³³ Silva, Graça Ponte da. Forma Urbana e Sustentabilidade: Algumas Notas sobre o Modelo de Cidade Compacta. Departamento de Prospeção, Planeamento e Relações Internacionais.

Disponível em http://www.dpp.pt/Lists/PesquisaAvanada/Attachments/1401/Forma_Urbana.pdf

1. A cidade possui uma dimensão relativamente pequena, o ambiente urbano é denso, os percursos efetuados possuem uma distância que permite serem percorridos a pé. O espaço público disponível está confinado ao núcleo central da cidade.
2. Após finais do séc. XIX, com a eletrificação e com a difusão dos caminhos de ferro, decorreu um período de urbanização em massa marcado pela expansão das cidades para o seu exterior, que promoveu um desenho urbano marcado pela oferta de transporte público, e fez surgir novos núcleos urbanos e por consequência surgiu também um novo conceito de espaço público, mais fragmentado e disperso no território.
3. Após a segunda metade do séc. XX, a propagação do automóvel particular, permitiu efetuar percursos mais longos, a proximidade entre os locais de trabalho e de residência deixou de ser um fator condicionante, verificando-se também a redução da dependência do transporte público. Esta situação permitiu a proliferação de modelos urbanísticos de baixa densidade, com expansão dos núcleos habitacionais, para distâncias cada vez maiores, com uma separação muito distinta das zonas funcionais.

A cidade atual encontra-se dispersa por um amplo território, cujos limites se apresentam impercetíveis, na medida em que o espaço urbano se encontra misturado com o espaço rural. Isto resulta numa cidade com falta de identidade, de monumentalidade e de contexto, é constituída por uma malha urbana fragmentada, propiciando o surgimento de vazios intersticiais, que na maior parte das vezes constituem espaço público desprovido de qualquer qualidade urbana. Também as relações de vizinhança perderam o caráter que tinham adotado à escala do bairro e também elas se dispersam ao longo do território.

“Este novo modo de construir o território é consequência direta de novas formas de habitar e sociabilizar, novas lógicas de mercado e novos processos de urbanização marcados pelo aumento da mobilidade, por uma expansão urbana que não segue já a lógica da continuidade mas a da rede infraestrutural existente e da disponibilidade de áreas por edificar, pelo comércio de massas, por novos processos de distribuição dos produtos e da informação, por novas formas de trabalho, pela alteração das estruturas sociais e familiares, pela multiplicação e sobreposição das redes relacionais e das plataformas que as suportam, por novos modos de cada um encarar o seu papel na sociedade³⁴”.

³⁴ Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João. Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pág. 168

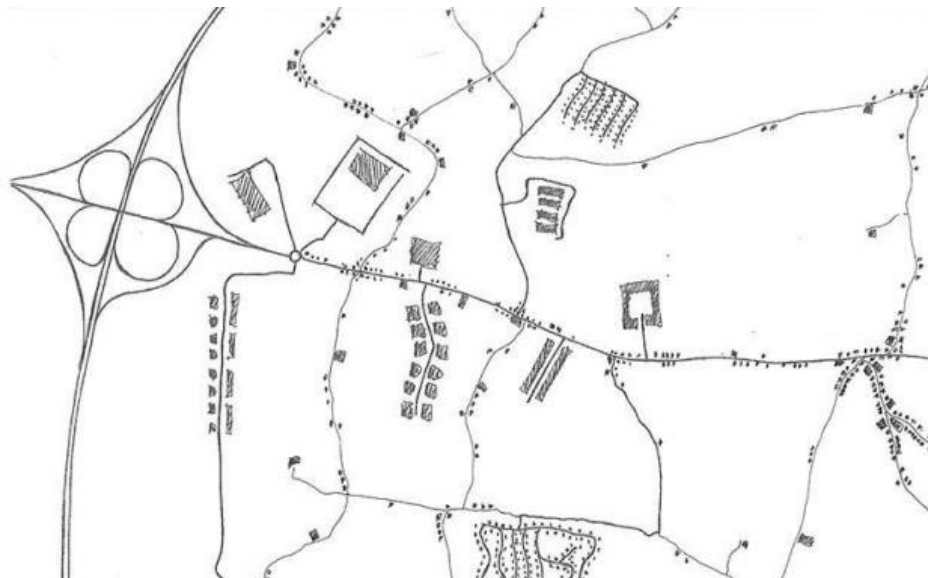


Figura 10 - Processo de Urbanização pela Adição de Fragmentos: Operações Autónomas Penduradas na Rede Viária

Fonte: Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João - Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pág. 171

Na opinião de Nuno Portas, é necessário olhar para o território urbanizado e reconhecê-lo como um sistema complexo, com características autónomas, com uma lógica e uma identidade próprias, considerando que o núcleo tradicional não é o centro único mas apenas uma das suas partes.

Segundo Bruno Soares³⁵, a questão não é a de optarmos pela cidade tradicional, compacta e contínua, ou pela cidade dispersa, fragmentada e descontínua, mas encontrarmos respostas às novas circunstâncias que não se resumem à função e à forma, mas à diversidade das relações sociais que imprimiram complexidade na vivência urbana e por consequência no espaço público.

Refere Yves Chalas³⁶, que a cidade atual pode caracterizar-se pelas cinco imagens figurativas, que seriam a expressão da rehierarquização, rearticulação e redefinição das componentes essenciais do território urbano:

- Cidade Móvel: Na cidade antiga, a regra era a da sedentariedade. Na cidade emergente, a mobilidade transformou-se na base das relações sociais e espaciais, fundadora de redes de apropriação do território e da sua representação. A proximidade já não é uma questão de espaço, mas de tempo. A relação de vizinhança está a ser substituída por outra, organizada por afinidades, dispersa num território cada vez mais vasto.

³⁵ Soares, L.J. Bruno. A realidade incontornável da dispersão. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento. ISSN0873-6308 N.º 33. Fevereiro 2002. Pág. 123-129.

³⁶ Chalas, Yves. 1998. Cit. por Carvalho, Jorge. Ordenar a Cidade. Coimbra: Quarteto Editora, 2003.

- Cidade Território: A cidade antiga era contínua e limitada. A cidade emergente estende-se, dispersa-se por territórios cada vez mais vastos, abrangendo o próprio campo. Ocorrem deslocamentos quotidianos entre periferias e entre cidades. A cidade transforma-se, ou integra-se, em região urbana.
- Cidade-Natureza: Estendendo-se, descontínua, a cidade abrange a natureza, abrange o campo. Não é mais a cidade verde, de jardins e parques. É a própria agricultura, por adotar modos de vida urbanos e pela interpenetração territorial, que integra a cidade.
- Cidade Policêntrica: Emergem novas centralidades ligadas ao consumo. Assenta nas grandes superfícies comerciais, que tal como as antigas praças, não integram barreira visível ou segregação, são lugares de estar e de novidade.
- Cidade das Escolhas Pessoais: Na cidade antiga as relações sociais e funcionais ocorriam entre o quarteirão/vizinhança e o centro único. Agora, na cidade emergente, Mobilidade, Cidade Território e Policentrismo alimentam a possibilidade de escolha pessoal.

Podemos concluir através deste primeiro capítulo, que o espaço público sempre constituiu elemento fundamental da estrutura urbana da cidade ao longo da história. A metodologia utilizada permitiu a identificação de problemas com que a cidade se confrontou no processo histórico e dos conceitos e modelos implementados para os resolver.

Os exemplos aqui apresentados constituem referências para o trabalho de investigação. Através de uma perspetiva da cidade ao nível do bairro e do quarteirão fizemos progressivamente ao longo deste capítulo, uma análise que se aproxima da escala da cidade-região e dos seus problemas inerentes.

Verificamos que as cidades da antiguidade clássica derivavam da disposição dos traçados ortogonais principais, que definem a relação de assentamento entre cidade e território. Também constatamos que a rua e o traçado estabelecem uma relação próxima com o crescimento da cidade de forma hierarquizada, de acordo com a importância funcional da deslocação, da acessibilidade e da mobilidade de bens, pessoas e serviços.

Na cidade antiga, a estrutura viária define a divisão fundiária da propriedade, por sua vez a divisão cadastral regula a forma do edificado. As funções centradas no comércio, no lazer e nas funções de representação social coexistiam no mesmo espaço público. O movimento moderno imprimiu a segregação destas funções através de regras de zonamento, que destituíram as cidades da multifuncionalidade e complexidade formal, dando origem à monotonia visual e falta de vivência no espaço urbano.

Outro dos aspetos também aqui abordados diz respeito à disponibilidade de terreno para espaço público, sendo muito distinta entre a cidade clássica e a cidade moderna. Na cidade clássica o espaço livre reparte-se entre o espaço público e o espaço privado. O solo público é

percentualmente inferior ao solo privado. A cidade moderna impõe a diminuição acentuada do espaço privado em função do espaço público.

Verificamos que é nos períodos do renascimento e do barroco que o espaço público adquire organização e grande notoriedade. O período da revolução industrial constituiu na minha opinião o momento de grande mudança no desenvolvimento das cidades, e consequentemente do seu espaço público, pela necessidade de consumo de solo pela industrialização e o aumento demográfico que obriga ao rompimento das muralhas e obriga a cidade a expandir-se para o campo.

Novas propostas de planeamento foram sendo implementadas, foram abordados os conceitos de “cidade-jardim”, “unidade de vizinhança”, as propostas de intervenção do movimento moderno sobre a cidade histórica. As principais críticas à implementação destes modelos foram também muito úteis, para compreender a complexidade dos problemas que foram surgindo.

A análise das propostas do “Novo Urbanismo” permitiu conhecer os princípios que visam a resolução de problemas e portanto funcionam como referencial, alertando para as questões do fracionamento do tecido urbano, surgimento incessante de novos subúrbios sem orientação dos modelos históricos de desenvolvimento, a carência de habitação, transportes e espaços públicos.

No contexto da cidade atual, abordamos as questões de maior complexidade na ocupação urbana do território, a fragmentação da malha urbana e a dispersão na ocupação do território.

Mais uma vez recorremos ao processo histórico para expor os problemas, que não sendo novos, introduzem complexidade, refiro-me ao desenvolvimento do transporte que deu origem ao atual modelo de cidade.

Pela análise dos autores, consideramos que a questão que se coloca não é a escolha entre os dois modelos de cidade, uma vez que as respostas aos problemas da cidade não se resumem à forma e à função, mas ao tipo de relações sociais que imprimem complexidade à vivência urbana com impacto no espaço público dos novos aglomerados urbanos.

Em síntese, a proximidade já não constitui uma questão importante, a acessibilidade e a mobilidade impõem-se face ao desenvolvimento do transporte e à expansão da rede viária, permitindo deslocações diárias entre cidade e periferia. Também as relações sociais já não se estabelecem por relações de vizinhança, a mobilidade permite uma possibilidade mais vasta de estabelecer relações sociais.

Por último, é ainda importante referir que na cidade atual surgem novas centralidades e novos espaços públicos com características distintas da cidade clássica, frequentemente ligadas ao consumo como iremos verificar no capítulo 2.

Capítulo 2 _ Espaço público e coletivo como suportes do processo de urbanização

2.1 - Conceito de Espaço Público

“o espaço público é um conceito próprio do urbanismo que às vezes se confunde (erradamente) com espaços verdes, equipamentos ou sistema viário, mas que também é utilizado na filosofia política como lugar de representação e de expressão coletiva da sociedade”³⁷.

Como podemos definir espaço público?

O espaço público tem apresentado ao longo da história conceitos diversos decorrentes de várias perspectivas de análise, que pela sua complexidade não permite uma definição homogênea.

De acordo com François Archer³⁸ (1995), o conceito de espaço público, surgiu no âmbito de um processo de administração pública enquadrando na mesma categoria as áreas verdes, as ruas pedonais, as praças, a valorização da paisagem urbana e o mobiliário urbano. O espaço público considerado como o espaço de uso comum e coletivo, propriedade do poder público.

Francesco Indovina³⁹ (2002), define o espaço público como cidade. Considera que o espaço público constitui um fator importante de identificação de lugares e refere-se a ele como espaço de socialização, de encontro e de manifestações sociais, culturais e políticas.

Jordi Borja⁴⁰ (2003), rejeita a ideia do espaço público com uso especializado, considera que *“é a cidade no seu conjunto que merece ser considerada espaço público”*, que a responsabilidade principal do urbanismo é produzir espaço público, espaço funcional polivalente, que ordene as relações entre os elementos construídos e as múltiplas formas de mobilidade e de permanência das pessoas. Refere que o espaço público deve ser qualificado culturalmente e deve ser concebido de acordo com os valores vinculados à cidade, de liberdade, coesão social, proteção e salvaguarda dos direitos individuais, expressão e construção de identidades coletivas, democracia participativa e de igualdade básica entre os seus habitantes.

³⁷ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Alianza Editorial. 2003, pág. 21

³⁸ Narciso, Carla Alexandra Filipe – Espaço Público: ação política e práticas de apropriação. Conceito e procedências. 2009. ISSN: 1808-4281, Disponível em: <http://www.revipsi.uerj.br/v9n2/artigos/html/v9n2a02.html>

³⁹ Narciso, Carla Alexandra Filipe – idem

⁴⁰ Narciso, Carla Alexandra Filipe – idem

Carles Carreras Verdaguer⁴¹ (2002), analisa o espaço público sob o ponto de vista da sua função. Considera que os espaços públicos abertos são essencialmente polivalentes, destinados a usos diversos, podendo um uso predominar sobre outros, assim, as ruas e as praças, os passeios, as avenidas, os parques e os jardins servem para circular e comunicar, para passear e encontrar-se, para trabalhar e passar o tempo, para contemplar e ser contemplado. Esta definição vai ao encontro aos princípios do modernismo, em que os espaços públicos eram construídos para a burguesia passear, ser vista, como espaços de decoração para as elites. Em contrapartida, geravam-se espaços de exclusão que, mesmo passado tanto tempo, se continuam a gerar nas sociedades contemporâneas.

Ângelo Serpa⁴² (2007), considera que o papel a desempenhar pelo espaço público na cidade contemporânea, deve ser compreendido como espaço de ação política analisado como um produto, que mesmo com pressupostos de utilização pública vem-se transformando num espaço para o consumo restrito.

Destaca três circunstâncias existentes no espaço público: a acessibilidade_ pela apropriação destes espaços por diversos grupos, a valorização imobiliária_ como instrumento de valorização fundiária, e a visibilidade_ cuja discussão desenvolve-se em volta da contradição entre forma e discurso.

Cita Arendt e Habermas, onde destaca algumas considerações importantes sobre o espaço público na concepção destes autores. Para Hannah Arendt, o espaço público é considerado como “... lugar da ação política e de expressão de modos e subjetivação não identitários, em contraponto aos territórios familiares e de identificação comunitária.” e para Jurgen Habermas, “... o espaço público seria o lugar *par excellence* do agir comunicacional, o domínio historicamente constituído da controvérsia democrática do uso livre e público da razão”.

Carla Narciso⁴³ (2009), refere que as mudanças globais das cidades contemporâneas geraram uma nova atitude na compreensão do espaço público. A transformação da sua estrutura económica e social, a sua organização espacial e a sua configuração formal marcam a produção de novas territorialidades através de visões antagónicas: atores institucionais versus cidadãos. Neste contexto, o espaço público ganha um novo significado, político-ideológico, social e estrutural.

Considera que analisar o conceito de espaço público, corresponde ao entendimento da sua estruturação na evolução da sociedade contemporânea e, conseqüentemente, na problemática equacionada.

⁴¹ Narciso, Carla Alexandra Filipe – idem

⁴² Narciso, Carla Alexandra Filipe – idem

⁴³ Narciso, Carla Alexandra Filipe – idem

Refere que a administração pública, sobretudo a local, tem uma influência muito forte na estruturação do “*marco físico urbano*”, pois atua diretamente sobre o espaço urbano, seja por aprovação, aplicação e defesa dos instrumentos de gestão urbanística, seja a par das atuações privadas.

O que acontece é que essa relação é conduzida através de interesses privados e de máxima rentabilização dos mesmos. Mesmo que os instrumentos de gestão territorial vigentes abranjam atuações que visem a sustentabilidade do espaço urbano, estes muitas vezes não são aplicados.

Segundo Borja⁴⁴, a história da cidade é a do seu espaço público. O conceito de espaço público é indissociável dos conceitos de cidade e de cidadania. Considera que nenhum deles se pode entender de forma isolada, uma vez que os valores vinculados à cidade, de liberdade, de coesão social, de proteção e desenvolvimento dos direitos individuais e de expressão e construção de identidades coletivas, de democracia participativa e de igualdade básica entre os seus habitantes, dependem de que o estatuto de cidadania seja uma realidade material e não só um reconhecimento formal. É no espaço público que se materializa e expressa a relação entre os cidadãos e o poder político.

Neste contexto, podemos verificar que é difícil apresentar uma definição concreta do espaço público, contudo podemos caracterizá-lo como um lugar aberto, de uso coletivo, de livre acesso, é um elemento estruturante do tecido urbano, um ponto de encontro, é um lugar de contato entre as pessoas, um espaço de expressão e de prática da cidadania. Deverá funcionar como um indicador de qualidade da cidade, representativo da qualidade de vida dos seus habitantes.

⁴⁴ Borja, Jordi. La Ciudad Conquistada. Alianza Editorial. 2003

2.2 - Perspetivas dos espaços urbanos e coletivos

Assume-se a cidade tal como hoje ela é, dispersa, fragmentada e policêntrica, mas ainda referenciada, talvez mesmo dominada, pela presença física e simbólica da antiga cidade contínua. (...) constituída por várias partes, cada uma delas com as suas especificidades. Trata-se, assim, de encarar a cidade numa perspetiva globalizante, mas considerando as suas diversas escalas territoriais⁴⁵.

A cidade histórica cresceu de forma contida, com os seus limites definidos, o problema surge quando a expansão da cidade ultrapassa esses limites e as referências históricas já não são suficientes.

Como consequência das pressões a que a cidade atual está sujeita, surgem três características negativas que devemos referir: a dissolução, a fragmentação e a privatização. Para esta situação, contribuiu a dissolução da malha urbana, pela difusão da urbanização desigual e dispersa, pela fragmentação do tecido urbano e social, facilitado por um planeamento urbanístico de promoção da ocupação dispersa, num território articulado por vias de comunicação.

Verifica-se também no entanto, a proliferação de algumas dinâmicas que reforçam o “sentido de cidade”, que correspondem a exigências de centralidade e de qualidade de vida, economias sustentáveis do consumo coletivo e que dão resposta a exigências de governabilidade e de justiça social urbana. É aquilo que designamos de “retorno à cidade” que já se verifica em muitas regiões urbanas, depois do esvaziamento da cidade, verifica-se agora que os coletivos que se instalaram nas periferias, preferem agora a cidade, aliciados por políticas de promoção turística, de lazer associado à vida noturna, de recuperação de edifícios emblemáticos adaptados a hotelaria “low cost”, arruamentos vocacionados para a implementação de usos ligados à cultura e às artes, (...).

É neste panorama, pautado por dinâmicas contraditórias, que se refletem no espaço urbano, que a política urbana deve promover o desenvolvimento de umas, e minimizar a influência de outras.

Jordi Borja (2006), refere⁴⁶ no livro intitulado “Cidades e o seu Ordenamento”, *o espaço público é ordenamento, desenvolvimento e gestão*. E indicam que o papel fundamental do urbanismo na atualidade é entendido como a construção da cidade como um lugar de troca, de comércio, não apenas de bens mas de ideias...

⁴⁵ Carvalho, Jorge - Formas Urbanas. Minerva Coimbra, 2003. ISBN 972-798-079-1

⁴⁶ Borja, Jordi. Revista Arquitectos Vitruvius – Espaço público, condição da cidade democrática. 2006. ISSN 1809-6298

Acrescenta outras três perspetivas importantes do urbanismo atual, que refere, criar âmbitos de segurança, a proximidade nas relações e a boa qualidade ambiental, dos lugares e da sua envolvente.

Ao longo do séc. XX foram vários os fatores que provocaram, a crise do espaço público urbano, a substituição das ruas, praças e mercados, enquanto espaço público de excelência, por centros comerciais e hipermercados, que aglutinam todas as funções num só edifício, multiplicam-se na malha urbana, os condomínios fechados que surgem como medida de proteção contra a insegurança urbana, contribuem para a desqualificação do espaço público como espaço de cidadania, na medida em que acentuam as desigualdades e a marginalização, reduzem a capacidade de integração cultural e a governabilidade do território, e por consequência negam os valores vinculados ao conceito de cidade, já referidos anteriormente.

Na perspetiva da sua recuperação, o espaço público passou a ser considerado como um elemento especializado, um “equipamento” a mais da cidade, numa perspetiva funcionalista do solo, incluindo espaços segregados e de utilização específica, um espaço para crianças, outros para cães, outro para estacionamento, outro “monumental”. O espaço público perde assim as suas duas funções essenciais, de onde derivam todas as suas potencialidades enquadrando as suas funções em duas escalas diferentes⁴⁷:

- 1- Dar forma e sentido ao conjunto da cidade, assegurar percursos e elementos de continuidade e evidenciar as diferenças entre edifícios, quarteirões e áreas urbanas.
- 2- Ordenar as relações entre edifícios, equipamentos, monumentos, arruamentos, espaços de transição e espaços abertos em cada área da cidade.

Referem os autores, que atualmente, a recuperação da cultura do espaço público é não só uma resposta aos défices de espaço e equipamentos de uso coletivo, mas também à conceção “especializada” do espaço público.

Consideram, que a cidade do espaço público pretende construir tecidos urbanos com vocação igualitária e aberta, com elementos de referência que sejam produtores de sentido, com diversidade de centralidades e com capacidade de articular espaços e usos distintos. Pois é no espaço público que tem que se produzir um equilíbrio de funções entre espaço público e o privado, o público que decide a densidade e o desenho urbano, o privado que o desenvolve, cede o solo e constrói.

⁴⁷ Borja, Jordi e Muxí Zaida. El espácio público, ciudad y ciudadaní, Barcelona, 2000

2.3 - Espaço público e espaço privado

Considero que o espaço público é definido pelo espaço “vazio”- praças, ruas, (...) e o privado pela construção de edifícios, verifica-se que o espaço público resulta muitas vezes num espaço vazio, desqualificado, desprovido de vivência urbana, na medida em que se privilegia o privado. Desta forma, considero que a cidade deve ser planeada desde o espaço público para o privado e não o oposto, como se tem verificado nas novas urbanizações que vão sendo construídas.

O espaço público enquanto conceito jurídico, constitui um espaço submetido a critérios regulamentares específicos pela administração pública, enquanto proprietária do solo ou detentora do seu domínio, que assegura a sua acessibilidade á população em geral e determina as condições da sua utilização, ocupação ou instalação de qualquer atividade.

Segundo Jordi Borja⁴⁸ o urbanismo do século XIX definiu sob o ponto de vista jurídico a distinção entre espaço público e espaço privado, estabelecendo regulamentação quanto aos usos edificatórios, públicos e privados com vista a salvaguardar os espaços públicos e a diversidade de funções e de usos coletivos que neles se poderiam desenvolver.

Para Lofland⁴⁹ (1998) o espaço público é um território social, demonstra que a dicotomia entre público-privado não é mais suficiente para definir o espaço, apresentando três esferas da cidade: 1. a esfera pública, como a que acontece no espaço físico da rua, a esfera da freguesia, como o mundo dos vizinhos, do local de trabalho, das redes de conhecimento, e a esfera privada, como o mundo das redes de amizade e familiaridade.

Ainda para Solà-Morales⁵⁰, a cidade não é o espaço público, mas espaços onde o público e o privado se misturam, ou seja, lugares que são simultaneamente públicos e privados, que dão origem ao espaço coletivo. Para o autor, o conceito de urbanidade consiste em “coletivizar o privado”.

⁴⁸ Borja, Jordi e Muxí Zaida. El espácio público, ciudad y ciudadaní, Barcelona, 2000

⁴⁹ Lofland (1998) cit. por Levy, Dan Rodrigues. Espaço Público e Cidadania | 5.ª cidade

⁵⁰ Solà-Morales (1997) cit. por Carvalho, Jorge. Ordenar a Cidade. Coimbra: Quarteto Editora, 2003. ISBN 972--8717-60-1

2.4 - Espaço público e espaço coletivo

Refere Antonio Carlos Campos⁵¹ na revista bibliográfica de geografia y ciências sociais da Universidade de Barcelona, a respeito do Fórum das Culturas de Barcelona, em 2004, intitulado “A Cidade, Espaço de Convivência” que, segundo Dietman Steiner a diferença entre espaço público e espaço coletivo é o carácter socializado da concepção do espaço público que representa o direito público, mas é no espaço coletivo que se marca a identidade através do uso e da acessibilidade que as pessoas dão a estes espaços.

Pese embora as possibilidades de privatizações mínimas dos espaços coletivos, estes são compostos de experiências e práticas que preenchem de sentido a vivência na cidade, através dos intercâmbios e encontros entre os cidadãos. Enquanto o espaço público pode não ser acessível à sociedade, ou ao cidadão comum, uma vez que representa um conjunto normativo que o privatiza da ação geral dos grupos sociais.

Refere ainda, que a contradição entre espaço público e espaço coletivo tem por base a articulação de processos de regulação pública e investimento privado, considerando que os espaços propriedade de instituições públicas são muitas vezes utilizados por interesses privados, enquanto outros de domínio privado, convertem-se em espaços coletivos.

A qualidade do espaço público reflete a qualidade da cidade em que está inserido, na medida em que possibilita o contacto entre a população, que se verifica ser indispensável á vida social urbana.

Por sua vez, o espaço coletivo é o indicador de qualidade da vida dos habitantes de uma cidade. Assim, quanto maior número de pessoas e atividades tiver um espaço público, mais atrativo será.

Como já referido anteriormente, considera-se que o espaço público seja definido como um espaço de livre acesso aos cidadãos. Verifica-se no entanto, uma tendência para que o espaço público seja “apropriado” por determinados estratos sociais, não sendo acessíveis á população em geral.

⁵¹ Campos, António Carlos – Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales – “A Cidade, Espaço de Convivência”. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796 Depósito Legal: B.21.742-98 Vol. IX, n.º 546, 2004. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-546.htm>



Figura 11 – Casa da Música, Porto

Fonte: autora

Assim como refere Jean-Louis Cohen⁵², “os espaços coletivos da cidade contemporânea podem-se considerar como um ‘fenômeno social total’, estes espaços acolhem de uma vez só, as formas de interação institucionalizadas e as relações livres entre cidadãos”.

O espaço coletivo é a componente chave na identidade histórica das cidades que participa para a memória coletiva. Pressupõe que uma teoria integradora de espaços coletivos não poderá ser formulada sem o diálogo das várias experiências e percepções que estes espaços produzem na sociedade.

O espaço coletivo é assim, um espaço caracterizado pela vivência que nele é efetuado, é um espaço de encontro de pessoas, de cultura, de desporto, de lazer e essencialmente, dos cidadãos.

“São os espaços públicos ou coletivos, no modo como se relacionam e determinam a paisagem, as mobilidades, as infraestruturas e as fronteiras das edificações, os elementos mais estáveis da estrutura urbana, os que provaram, ao longo dos séculos, maior capacidade ordenadora, pelo que podem ser entendidos como suportes da urbanização”⁵³.

⁵² Cohen, Jean-Louis cit. por Campos, Antonio Carlos. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciências Sociais da Universidade de Barcelona. 2004.

⁵³ Portas, Nuno; Domingues, Álvaro e Cabral, João. Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades. Fundação Calouste Gulbenkian, 2003

2.5 – Espaço privado de uso público

Como refere Miguel Silva Graça⁵⁴, encontramos hoje uma nova relação entre os habitantes e os espaços da cidade. Os equipamentos “*lúdico-comerciais*” substituem progressivamente a rede de espaços urbanos, em que se introduzem mecanismos privados na produção de espaços públicos e usos coletivos em espaços privados, tornando difusa a barreira entre o domínio público e privado da cidade, e questiona:

Como qualquer outro aspeto da cultura urbana, a fusão das esferas urbanas do público e do privado, reflete profundos processos de mudança e denúncia a progressiva transformação da cidade pública e social na cidade civilizada do lucro e da diversão. Serão estes os sinais aparentes de uma crise da cidade desistindo do espaço público urbano em prol da coletivização do espaço privado?

Refere Fabiano Dias⁵⁵, na cidade do século XX surgiram novos lugares orientados para o espetáculo e o entretenimento. Os arruamentos, as praças e todas as formas de espaço público, ganharam novos significados. O “caos urbano”, gerado pelo uso excessivo do automóvel e da vida agitada nas cidades, acrescido da falta de segurança nas ruas, deram origem a um ambiente urbano pouco adequado à vida comunitária nos lugares públicos, orientando para a tendência de interiorização da vida quotidiana, pelo surgimento de lugares que se focam mais em si próprios do que na sua participação na cidade. Caracterizam-se como espaços climatizados e protegidos, artificializam os lugares públicos da cidade ao reproduzirem a sua imagem no seu ambiente interno

⁵⁴ Graça, Miguel Silva. Espaços Públicos e Uso Coletivo de Espaços Privados. Disponível em <http://www.e-cultura.pt/Anexos/EspacosPublicos&Privados.pdf>

⁵⁵ Fabiano Dias. O desafio do espaço público nas cidades do séc. XXI. 2005. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp312.asp>



Figura 12 - Praça Ribeira, Porto.

Fonte: autora



Figura13 -Via Catarina Shopping, Porto.

Fonte:autora

Considera ainda, que os Centros comerciais, museus e os hipermercados são os novos espaços de convívio e da atração e estão diretamente ligados à lógica do consumo, quer seja cultural ou de produtos industrializados de massa, que moldaram a cidade do séc. XX e que ainda subsistem na cidade do séc. XXI. Favorecidos pela situação económica, surgiram novos espaços que até então não existiam na cidade tradicional, verificando-se que eles próprios ganharam qualidades ambientais muito superiores à própria cidade, na medida em que esta recebeu menos investimento na qualificação e criação de novos espaços públicos.

Em síntese, neste capítulo 2 verificamos que não existe um único conceito de espaço público, vários autores apresentam definições distintas, das quais destaco a de Jordi Borja que considero de especial relevância para este trabalho.

Refere que o espaço público é um conceito próprio do urbanismo, que é frequentemente confundido, de forma errada, com espaços verdes, equipamentos e rede viária, mas que não se reduz à forma física desses elementos, deve ser considerado como “lugar de representação e de expressão coletiva da sociedade”.

Embora não exista uma única definição para o espaço público, podemos caracterizá-lo como um lugar aberto, de uso coletivo, acessível, constitui um elemento estruturante do tecido urbano, um lugar de encontro entre pessoas, um espaço de expressão, de construção de identidades coletivas e de prática da cidadania.

A importância da administração pública local, e a influência que esta pode exercer sobre as questões do espaço público também se revelam de grande importância como veremos posteriormente no capítulo 6, na medida em que atua diretamente no espaço urbano, por aprovação e aplicação dos instrumentos de ordenamento do território.

Decorrente da expansão da cidade clássica para além dos seus limites e da ocupação dispersa da periferia, questões já analisadas no capítulo 1, surgem dinâmicas que visam reforçar o sentido de cidade, de centralidade e de qualidade de vida, que definimos como “retorno à cidade”.

Jordi Borja dá-nos três perspetivas importantes do urbanismo que importa reter:

- Criar âmbitos de segurança;
- Proximidade nas relações;
- Boa qualidade ambiental, dos lugares e da sua envolvente.

Relevante é também a perspetiva da recuperação do espaço público considerado como elemento especializado – um equipamento, na perspetiva de Jordi Borja e Zaida Muxí a recuperação da cultura do espaço público não visa apenas dar resposta à carência de espaço e equipamento de uso coletivo, mas também a concessão “especializada” do espaço público, no sentido de combater a atribuição de funções específicas, promovendo a polivalência dos espaços.

A cidade do espaço público pretende construir tecidos urbanos com:

- vocação igualitária;
- elementos de referência, que sejam produtores de sentido;
- diversidade de centralidades;
- capacidade de articular espaços e usos distintos.

É no espaço público que tem que se promover um equilíbrio de funções, entre espaço público e espaço privado, “o público decide a densidade e o desenho urbano, o privado cede o solo e constrói”.

Considera-se que a cidade deve ser planeada a partir do espaço público para o privado e não o oposto, como tem sido efetuado nas urbanizações que têm vindo a ser efetuadas.

A opinião de Solà-Morales também se revela muito pertinente, na medida em que considera cidade não como um espaço público mas como espaços onde o público e o privado se misturam, ou seja, lugares que são simultaneamente públicos e privados, que dão origem ao espaço coletivo.

Interessa também distinguir neste trabalho a relação entre espaço público e espaço coletivo, embora o espaço público seja definido como um espaço de acesso livre aos cidadãos, existe uma tendência de este ser objeto de apropriação por determinados segmentos de população perdendo o carácter que lhe estava subjacente. No entanto, é no espaço coletivo e na forma como as pessoas o utilizam que é marcada a sua identidade.

Ideias a reter sobre o espaço coletivo:

- é o principal elemento na identidade histórica das cidades, que participa para a memória coletiva da cidade;
- é caracterizado pela vivência que nele é efetuado, enquanto espaço de cultura, desporto, lazer e principalmente dos cidadãos.

Conforme já constatamos no primeiro capítulo deste trabalho, são os espaços públicos e coletivos que se apresentam como os mais sólidos elementos da estrutura urbana, e que demonstraram ser no percurso histórico, os que possuem maior capacidade organizadora, pelo que os devemos considerar como suportes da urbanização.

Por último abordámos também neste capítulo, a questão do espaço privado de uso público. Os centros comerciais, museus e hipermercados são os novos espaços de convívio que estão diretamente ligados ao consumo, seja cultural ou de massas, que não existiam na cidade tradicional e que adquiriram qualidades muito superiores às da própria cidade na medida em que esta recebeu menos investimento na criação destes novos espaços públicos/privados.

Uma ideia que também devemos fixar, é a mistura das esferas urbanas do público e do privado que reflete profundas mudanças e denuncia a progressiva transformação da cidade pública e social na cidade do lucro e do divertimento, desistindo do espaço público urbano em benefício da coletivização do espaço privado.

Capítulo 3 _ Interesse Público - a questão da disponibilidade de terrenos

A gestão do solo não pode ser efetuada apenas em função de interesses privados, compete às autarquias locais promover uma gestão eficiente das áreas de terreno que se destinam ao domínio municipal e que desta forma visem o interesse público da população.

“O solo, pelas suas características singulares e pelo papel que desempenha nos estabelecimentos humanos como suporte físico de praticamente todas as atividades, não pode ser gerido como um recurso influenciado pelas pressões e ineficiências de um mercado apenas controlado por interesses individuais.

A posse privada do solo é um dos instrumentos tradicionais de acumulação de riqueza e de entesouramento, tendo assim significativas repercussões sociais, e podendo constituir um importante condicionalismo à intervenção pública planeada no desenvolvimento.

A crescente pressão da procura de novos espaços adaptados para usos urbanos, torna indispensável o exercício de controlo e de intervenção da administração pública no mercado de terrenos, seja em termos da sua posse, ocupação, uso ou a sua transformação.

A atuação da administração local não significa necessariamente uma prática passiva, mas antes uma administração estrategicamente interveniente, assente na negociação/participação e na procura constante de soluções que conciliem tanto os interesses privados como os de interesse público”⁵⁶.

⁵⁶ Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995, pág. 13.

3.1 - Procura de solo municipal, necessidades e fins

Na perspectiva histórica, verificamos que a procura de solo, terá tido origem no momento em que o homem se fixou a um determinado território, assumindo uma atitude sedentária, essa procura de solo surgiu de uma forma mais ou menos constante ao longo dos vários períodos históricos, no entanto e como analisamos no capítulo 1, nunca como no século XIX, com os crescimentos das cidades marcadas pela revolução industrial, se verificou a falta de terrenos disponíveis para a fixação de uma massa populacional cada vez mais expressiva. Esta condição deu origem a bairros operários com condições de habitabilidade extremamente difíceis, com falta de ventilação e de condições de higiene acrescidas pela falta de espaço público, dando origem á procura de solo disponível nas áreas periféricas normalmente destinadas ao cultivo da terra, para a implementação de funções urbanas.

Decorrente deste aumento exponencial da população as necessidades de consumo também aumentaram implicando uma acrescida exploração de recursos naturais que por sua vez, promoverá um maior custo do bem explorado e maior escassez do mesmo. A rentabilidade que cada proprietário pode usufruir em benefício próprio constitui uma questão muito pertinente, ao promovermos a máxima rentabilidade individual da propriedade vamos dar origem à destruição dos recursos naturais existentes.

A procura de solo municipal é definida pela necessidade gerada por um determinado número de habitantes em função dos usos previstos para uma determinada área, como são as infraestruturas, os equipamentos coletivos, a habitação de caráter social, as áreas para a construção de parques e jardins, etc., o seu uso deve ser controlado em função dos interesses da comunidade.

Nos processos de urbanização através de loteamentos, objeto deste estudo, a necessidade de disponibilidade de solo municipal é colmatada pelas áreas de cedências, nomeadamente para infraestruturas, áreas verdes e equipamentos de utilização coletiva. No entanto, a definição destas áreas nem sempre tem em consideração os princípios que devem orientar a cedência de parcelas de terreno no âmbito das operações de loteamento, por parte dos promotores privados ao município. Verifico que muitas vezes a área de terreno cedida constitui uma área residual, e que a sua manutenção e integração em domínio municipal constituirá um encargo adicional para o município.

Na opinião de Paulo Correia⁵⁷, a escolha de solo que constitui propriedade do município ou que este o venha a adquirir para a implementação de usos urbanos, deve-se considerar os seguintes critérios:

1. Os usos possíveis face às características físicas de cada parcela, (área, forma, limitações de uso, etc.).
2. A localização em função dos utilizadores das atividades a instalar ou localização relativamente às redes de infraestruturas existentes.
3. A forma mais adequada de aquisição.

Ainda de acordo com Paulo Correia, a aquisição de solo pelo município deve considerar duas questões importantes:

- Prevenir a falta de terrenos para equipamentos e infraestruturas e complementar o setor privado na produção de solo urbano e de habitação.
- Constituir reservas de solo no âmbito da previsão de futuras necessidades, evitando custos de aquisição mais elevados no futuro.

3.2 - O valor do solo interpretado ao “lote” e à “cidade”

O solo urbano adquire no nosso país, um estatuto económico a partir da segunda metade do séc. XX, promovido pelo crescimento das duas grandes aglomerações urbanas, como Lisboa e Porto, e pelo despovoamento do espaço rural. Face à pressão urbanística sentida na época, pela necessidade de construção de indústrias e de grandes áreas habitacionais, a aquisição de áreas de solo rural na envolvente próxima aos núcleos urbanos, originaram a subida do valor do solo rural para valores do solo urbano, dada a constante procura de terrenos para urbanização.

No entanto, o solo pelas suas características particulares e considerado enquanto fator de produção, necessita de uma gestão adequada e adaptada às potencialidades específicas de cada parcela de terreno.

⁵⁷ Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995

Refere Paulo Correia⁵⁸, que o solo “faz parte da vida económica”, constituindo-se como “um bem sobre o qual cada investidor despende custos de produção com vista à obtenção de bens e serviços de consumo”, estando-lhes atribuído um valor, seja do solo enquanto suporte físico de atividades urbanas, seja de suporte de recursos naturais.

O “solo suporte” pode atingir em zonas urbanas valores muito superiores aos do solo produtivo, este diferencial entre os valores denomina-se por mais-valia. Um dos objetivos definidos pelas estratégias de gestão fundiária diz respeito a que a apropriação de parte dessa mais-valia seja feita pela sociedade.

Vários autores desenvolveram pesquisas de modelos do valor do solo urbano, a primeira teoria de economia espacial surge, segundo o autor, com J.M. von Thunen (1826), que desenvolve um modelo concêntrico em volta de um aglomerado urbano e considera que as culturas agrícolas se distribuem de forma a reduzir os custos de transporte. Esta teoria, na qual a distância ao centro urbano e o custo de transporte são os critérios dominantes, foi ainda utilizada pelos teóricos modernos para a análise do valor do solo urbano, utilizando também modelos concêntricos.

Robert Haig⁵⁹ (1927), considera um aglomerado isolado, cuja acessibilidade ao centro constitui a necessidade mais premente dos seus habitantes. Assim o aumento da acessibilidade ao centro, diminuem as vantagens relativas às localizações centrais, diminuindo também as diferenças entre os valores locativos centrais e periféricos.

Também Maurice Halbwachs⁶⁰ desenvolveu estudos relativos ao solo urbano, tentou comprovar que a localização nesta ou naquela rua ou bairro é fator essencial para a definição do seu valor. Aborda aspetos como a proximidade do grande comércio, das zonas de negócios, de locais de diversão ou de lazer, assim como os estratos sociais dominantes em determinado local, exercem maior influência sobre o valor do solo do que os custos de produção das edificações. Refere ainda outros fatores do valor do solo como a conjuntura e o crescimento económico, a oferta e a procura do solo. Refere Paulo Correia, que das teorias desenvolvidas por Maurice Halbwachs, uma das mais atuais é a noção de valorização de terrenos próximos de áreas densamente edificadas, equipadas e infraestruturadas.

⁵⁸ Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995

⁵⁹ Haig, Robert cit. por Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995

⁶⁰ Halbwachs, Maurice cit. por Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995

3.3 - Políticas de solos (do município ao contexto europeu)

No conceito de Paulo Correia⁶¹, podemos entender por política de solos o conjunto das vias seguidas pelos poderes públicos enquanto agentes reguladores e coordenadores da utilização do recurso solo, através dos seguintes oito aspetos: posse e utilização do solo, registo da posse do solo, legislação sobre o solo e aspetos judiciais relacionados, impostos sobre a propriedade e utilização do solo, avaliação do solo, gestão fundiária do património municipal e do estado, equipamentos coletivos e infraestruturas, e bens públicos.

Considera o autor que este âmbito poderá ser alargado, atendendo a outros aspetos: como a estrutura de poderes públicos que intervêm no espaço urbano, finanças públicas relacionadas com a gestão do espaço urbano, relações poder central – poder local, políticas fiscal e monetária do governo central, políticas habitacionais, políticas de desenvolvimento regional e os mecanismos regulatórios dos processos de planeamento urbanístico. Refere ainda, que o estatuto da posse do solo é um aspeto a considerar na aplicação de uma política de solos, que esta poderá abranger o âmbito local ou nacional, ao qual acrescento o contexto europeu, dadas as diretivas comunitárias que orientam o nosso ordenamento jurídico.

3.4 - Posse Municipal do Solo: a dimensão pública e privada, do planeamento e da gestão

Na gestão da Cidade, a defesa do interesse e da propriedade pública passa pela aplicação de mecanismos restritivos e de condicionamento ao cidadão e às suas atividades, competindo à administração explicar o seu conceito e quais os mecanismos que pretende usar para o efetuar, uma vez que é muito difícil explicar ao munícipe que há situações em que a propriedade e a utilidade pública do território e da cidade não se conformam com uma qualquer utilização individual. Simultaneamente também se torna difícil explicar ao munícipe que nem tudo o que se apresenta com uma utilização pública tem interesse público⁶².

Assim como a propriedade pública não corresponde necessariamente a interesse público, a propriedade privada também não é necessariamente contrária ao interesse público.

⁶¹ Correia, Paulo Vasconcelos Dias, “Políticas de Solos no Planeamento Municipal”. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa ISBN 9789723105995, pág. 28.

⁶² Rodrigues, Luís F. Manual dos Crimes Urbanísticos. Guerra e Paz editores. Lisboa, 2011.

O autor⁶³ apresenta um caso específico: “Um loteador particular pretende ceder um espaço de jardim para o domínio público. Quando esse loteador realiza essa cedência (uma intenção à primeira vista apreciável), é a população total que irá manter esse jardim. Contudo, se apenas os moradores que vivem nas imediações do mesmo o irão usufruir, porque não contribuem eles mais ativamente para as despesas da sua manutenção? Não criaria esta situação uma maior responsabilização e empenho dos cidadãos na defesa daquilo que é seu, desonerando também os municípios da manutenção desses espaços, levando-os a concentrar esses recursos na manutenção de outros espaços com maior abrangência municipal (como parques urbanos, praças, ...).

Considera-se pertinente a cedência de terreno privado para o domínio público, no entanto nem sempre a proposta com que os técnicos municipais são confrontados a analisar tem uma solução consensual, na medida em que há situações em que a cedência não é necessária como pode até ser pernicioso, se considerarmos que a área que o promotor privado pretende ceder ao município tem um carácter residual, desqualificado e pouco interessante para utilização pública, na medida em que constituirá um encargo na sua manutenção que o município terá que assegurar.

Também a propriedade privada pode beneficiar o interesse público. Se considerarmos que muitas das iniciativas urbanísticas levadas a efeito pelos particulares não se conformam com o interesse coletivo, temos que considerar que algumas delas contribuem para o interesse público.

Ouvimos falar frequentemente da condição negativa da instalação de condomínios privados na estrutura urbana, por poder transformar o espaço urbano num conjunto de propriedades alheias entre si, indiferentes às questões da vivência em comunidade.

No entanto se consideramos o espaço verde num logradouro de um condomínio fechado que se encontra vedado à utilização pública, em que os espaços verdes são mantidos pelo proprietário do lote, e ainda que os proprietários sejam os principais beneficiários dessa utilização, esse benefício, aplica-se como externalidade indireta à escala da cidade, onde maior quantidade de espaço verde melhor combate à poluição, maior permeabilidade do terreno, menores despesas na manutenção desses espaços pagos pelo orçamento municipal.

Existe pois assim um interesse público na manutenção privada desses espaços. Não quero deste modo defender a implementação dos condomínios privados na estrutura urbana, como ficou explícito no final do capítulo 2, onde abordei a questão do espaço privado de uso público, no entanto, o exemplo acima referido serve para ilustrar que pode haver benefício público em domínio privado da propriedade, cujos encargos com a sua manutenção são reduzidos na medida em que são assegurados pelo condomínio.

⁶³ Rodrigues, Luís F. Manual dos Crimes Urbanísticos. Guerra e Paz editores. Lisboa, 2011.

Decorrente do acima exposto, podemos verificar que na essência o problema não está na propriedade mas antes na sua utilização. Os espaços de utilização pública não têm necessariamente que ficar adstritos ao domínio público, podem ficar afetos ao domínio privado desde que fique assegurada a sua utilização pública.

Na opinião de Júlio Pereira da Cunha e César Ruivo⁶⁴, uma adequada administração urbanística terá que implementar uma política de aquisição e uma bolsa de solos à disposição do município para poder intervir no mercado imobiliário, procurando discipliná-lo de modo a combater a especulação.

Consideram que *“a aquisição de solo para urbanização deverá ser um objetivo prioritário e estratégico dos municípios, que devem ter consciência de que cada vez mais o solo é um bem de investimento fortemente valorizado”*.

Referem ainda o abandono da prática dos processos de expropriação como forma de aquisição de solo pelo município e o abandono no interesse manifestado por parte da sociedade civil na alienação de terrenos pelos municípios através do direito de superfície, uma vez que esta não confere a propriedade plena, mas apenas um direito de uso.

De fato, a prática atual mais corrente acaba por ser a da aquisição de solo pela via do direito privado, e neste pressuposto, indicam os referidos autores os princípios que se poderão estabelecer na aquisição de solo pelo município:

1. Procurar sempre que a aquisição de solos se faça de forma amigável:
2. O processo amigável poderá efetuar-se nas seguintes situações:
 - Aquisição do direito de transmissão da propriedade pela via do direito privado ou expropriação amigável.
 - Associação entre câmara e o proprietário tendo em vista a urbanização.
 - Permuta de terrenos com lotes urbanos na posse do município.
3. Na aquisição, deverão propor-se valores equivalentes aos do mercado.
4. Na associação com os proprietários ou na aquisição por permuta, os terrenos poderão ser sobreavaliados, na medida em que facilitam a negociação com os proprietários. Como condições complementares ao negócio, o proprietário disponibiliza o terreno e o município infraestrutura, tratando de todas as diligências necessárias até à escritura dos lotes a favor do proprietário.

⁶⁴ Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

Verificamos neste capítulo a importância da questão sobre a disponibilidade de terrenos por parte dos municípios, prevenindo a sua falta para satisfazer as necessidades da população.

Uma das formas de adquirir solo municipal é através da cedência de terreno para áreas verdes, equipamentos coletivos e infraestruturas viárias, efetuada em processos de urbanização através de loteamentos urbanos.

Esta cedência de terreno ao domínio público, não deve ser orientada apenas pelos interesses privados, mas em função do interesse público da comunidade.

Considero que os critérios que deve regular a aquisição de solo pelos municípios são:

- Os usos possíveis face às características físicas de cada parcela, (área, forma, limitações de uso, etc.);
- A localização em função dos utilizadores das atividades a instalar ou localização relativamente às redes de infraestruturas existentes;
- A forma mais adequada de aquisição.

Outra ideia a reter deste capítulo, diz respeito ao valor do solo. Analisadas as teorias de vários autores sobre o tema, verificamos que uma das mais atuais é a noção da valorização de terrenos próximos a áreas densamente edificadas, equipadas e infraestruturadas, ou seja o fator localização revela-se determinante na formação de valor do solo.

Este capítulo alerta para a questão do interesse público relativamente à propriedade pública e privada do solo. Concluindo que a essência do problema não está na questão da propriedade, se constitui domínio público ou privado, mas antes na utilização que se faz do solo.

Por último resta salientar que o estatuto da posse do solo é um dos aspetos que deverá estar consignado a uma política de solos, e referir ainda a importância que as autarquias locais detêm na regulação do seu uso, que iremos agora abordar no capítulo 4.

Capítulo 4 _ O Ordenamento do Território Municipal e a Regulação Urbanística

“O Ordenamento do Território é simultaneamente uma política pública, um instrumento e uma técnica que tem por objeto regular a organização espacial das atividades humanas e a utilização do território como bem coletivo, através da ponderação e compatibilização dos interesses que nele se exprimem, numa ótica de proteção e valorização sustentável dos recursos territoriais a médio e longo prazo”⁶⁵.

“A distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer é um dos objetivos do Ordenamento do Território e do Urbanismo, no qual se enquadram a programação, a criação e a manutenção de infraestruturas, de equipamentos coletivos e de espaços verdes, tendo em conta as necessidades específicas das populações, as acessibilidades e a adequação da sua capacidade de utilização”⁶⁶.

“Os equipamentos coletivos são utilizadores de espaço, devendo ser devidamente identificados nos instrumentos de gestão territorial”⁶⁷.

“Os equipamentos coletivos são fundamentais à vivência das populações e à qualificação dos espaços urbanos, devem ser considerados aos vários níveis de planeamento, uma vez que em muitos dos casos constituem peças estruturantes do território. Podemos definir os equipamentos coletivos como edificações destinadas à prestação de serviços de interesse público indispensáveis à qualidade de vida das populações”⁶⁸.

O ordenamento do território e a regulação urbanística constituem temas que se revelam importantes para este trabalho, na medida em que constitui competência das autarquias locais o planeamento e a gestão urbana do território municipal. É nesse âmbito que este capítulo se propõe abordar os instrumentos que se apresentam mais relevantes na ação das autarquias, seja na elaboração de planos e regulamentos, como licenciadora de operações urbanísticas de urbanização e edificação, e ainda como promotora de infraestruturas viárias, áreas verdes e equipamentos coletivos.

⁶⁵ Campos, Vitor (2010), cit. por Gonçalves, João. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP (2011). Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9127.pdf>

⁶⁶ Artigo 6.º da Lei 48/98 de 11 de Agosto e Artigo 18.º do DL 380/99, de 22 de Setembro

⁶⁷ Artigo 10.º do DL 380/99, de 22 de Setembro

⁶⁸ Normas para a programação e caracterização de equipamentos coletivos. Coordenação Divisão de Normas / Direção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico / DGOTDU 2002

4.1- PDM, PU e PP

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos regionais e os planos intermunicipais de ordenamento do território, os planos sectoriais relevantes e os planos municipais de ordenamento do território definem uma estratégia coerente de instalação, de conservação e de desenvolvimento das infraestruturas ou equipamentos, considerando as necessidades sociais e culturais da população e as perspetivas de evolução económico-social.

João Manuel Simões⁶⁹, refere que o Ordenamento do Território à escala municipal, é reconhecido em 1977, na sequência da Lei n.º 79/77, de 25/10, que atribui maior competência às autarquias em matéria de desenvolvimento social, económico e ambiental dos respetivos territórios. Até á data, o ordenamento local realizava-se através dos Planos de Urbanização, que nem sempre eram planeados segundo os melhores critérios, resultando na falta de princípios gerais que orientassem as autarquias.

No âmbito do ordenamento do território municipal, surge com o Decreto-Lei n.º 69/90 de 2/3, o diploma que estabelece a trilogia de planos de ordenamento ao nível local – Plano Diretor Municipal, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor.

Este diploma legal, no que diz respeito ao conteúdo dos planos, tal como o Plano Diretor Municipal define grandes áreas de ordenamento, estabelece uma estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades económicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações, e as infraestruturas.

O Plano de Urbanização, incide sobre uma grande área, define uma organização para o meio urbano, nomeadamente o perímetro urbano, a conceção geral da forma urbana, os parâmetros urbanísticos, o destino das construções, os valores patrimoniais a proteger, os locais destinados à instalação de equipamentos, os espaços livres e os sistemas estruturantes viários, funcionais e ecológicos.

O Plano de Pormenor, constitui um instrumento de detalhe, estabelece a conceção do espaço urbano, define os usos do solo, as condições gerais de edificação e o arranjo dos espaços livres.

Trata-se de um diploma onde nada era referido no que diz respeito à cedência de áreas para a implantação de espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.

⁶⁹ Simões, José Manuel. Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local: uma reflexão. Inforgeo. 2007. Disponível em [http:// www.apgeo.pt/InforgeoPaginas_039_048.pdf](http://www.apgeo.pt/InforgeoPaginas_039_048.pdf)

Este diploma define que o conteúdo material dos planos de urbanização deve estabelecer, no que diz respeito à questão do espaço público, a conceção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo, definindo a rede viária estruturante, a localização dos equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica, bem como o sistema urbano de circulação de transporte público, privado e de estacionamento.

No que diz respeito ao Plano de Pormenor este deve estabelecer, o desenho urbano, expressando a definição dos espaços públicos, de circulação viária e pedonal, de estacionamento bem como a localização dos equipamentos e zonas verdes. Os planos de pormenor, constituem elementos importantes, como resposta prévia a pretensões de loteamento, operações urbanísticas a levar a efeito num breve prazo.

Desta forma contraria-se a tendência e a prática seguida pelos municípios, das expansões urbanas se realizarem maioritariamente através de operações urbanísticas casuísticas, dando origem a *“um desenho urbano inconsequente, gerado sobre si próprio, sem qualquer perspetiva de continuidade sobre os prédios confinantes, onde a única ligação ao espaço público existente se faz por uma via e onde o espaço público interno à operação é sempre e só o que sobra depois de constituídos os lotes”*.

Os planos de urbanização e de pormenor são instrumentos muitas vezes usados nas situações mais extremas, ou seja, nos processos de reconversão urbanística do solo e da legalização das áreas urbanas de génese ilegal – AUGI's, quer seja nos programas Polis que visam intervir nas vertentes urbanísticas e ambientais aumentando a atratividade e a competitividade das cidades⁷⁰.

Na opinião de Fernanda Paula Oliveira⁷¹, no que diz respeito à ocupação do território nos últimos anos, na vigência dos PDM de 1.º geração, esta refere que os mesmos:

- *“não foram suficientemente estruturantes das cidades: as redes de circulação, a estrutura ecológica, as centralidades e os equipamentos surgem insuficientemente explicitados nesses planos e sobretudo, mais sujeitos a proteções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente”;*

⁷⁰ Silva, Paulo António dos Santos. “Área Metropolitana de Lisboa: descontinuidades, desenho e planeamento”. Tese de Doutoramento na Universidade de Aveiro. 2010.

⁷¹ Oliveira, Fernanda Paula. Relações entre Instrumentos de Gestão Territorial. Disponível em <http://www.fep.up.pt>

- *“permitiram o surgimento de áreas “vazias”, por vezes incluídas em centros urbanos, por ficarem sujeitas a “reservas de urbanização” a definir por planos mais concretos que não chegaram a ser elaborados”;*
- *“preveem espaços públicos com frequentes insuficiências, quer qualitativas quer quantitativas”;*
- *“não incluem:*
 - *políticas setoriais,*
 - *orientações executórias, desconsiderando o momento e os termos posteriores da sua execução,*
 - *a avaliação dos meios financeiros necessários para a concretização do que neles se dispõe”;*
- *“promovem o crescimento da cidade em extensão e não o aproveitamento do potencial habitacional e construtivo já existente”.*

Refere ainda que, “os PDM’s de 1.º geração, promoveram um crescimento casuístico e disperso devido sobretudo a:

- *Admissibilidades construtivas amplas, não sujeitas a condicionantes ou programação;*
- *Ausência de iniciativas públicas fundiárias (diretas, ou de processos societários);*
- *Encontrarem-se as iniciativas privadas fechadas no limite de cada propriedade;*
- *O licenciamento admitir iniciativas dispersas e desgarradas (desde que conformes com o PDM);*
- *Assumirem os PDM o fenómeno de dispersão com uma desregulamentação reduzida à velha dicotomia urbano/rural.*

Conclui a autora, “que a ocupação dispersa e desgarrada do território é a marca do licenciamento casuístico de operações urbanísticas que cumprem (não contrariam) as opções dos planos diretores municipais”⁷².

Acresce indicar que os Planos Diretores Municipais de “1.ª geração” dos municípios objeto do presente estudo, foram publicados nas seguintes datas:

- Gondomar: Resolução do Concelho de Ministros n.º 48/95, DR n.º 115 1.ª Série-B de 18/05
- Maia: Resolução do Concelho de Ministros n.º 33/94, DR n.º 114 1.ª Série-B de 17/05
- Matosinhos: Despacho n.º 92/92, DR n.º 203 1.ª Série de 03/09

⁷² Oliveira, Fernanda Paula. Relações entre Instrumentos de Gestão Territorial. Disponível em <http://www.fep.up.pt>

O Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9, introduz, na sua alínea r) do artigo 58.º e no que se refere ao conteúdo material do Plano Diretor Municipal, os critérios para a definição das áreas de cedência, bem como a definição das respetivas regras de gestão.

Estabelece o artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9, que o município promove a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração das entidades públicas e privadas, procedendo à realização das infraestruturas e dos equipamentos de acordo com o interesse público, os objetivos e as prioridades estabelecidas nos planos municipais de ordenamento do território, recorrendo aos meios previstos na lei.

Os Programas de Ação Territorial⁷³ visam a coordenação das ações entre entidades públicas e privadas interessadas na execução dos planos municipais de ordenamento do território. De acordo com o artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9, estes programas têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objetivos a atingir no período da sua vigência, especificam as ações a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o período temporal dos investimentos previstos, nomeadamente:

- Definindo as prioridades de atuação na execução do plano diretor municipal e dos planos de urbanização;
- Programando as operações de reabilitação, reconversão, consolidação e extensão urbana a realizar nas unidades operativas de planeamento e gestão;
- Definindo a estratégia de intervenção municipal nas áreas de edificação dispersa e no espaço rural.

Estabelece ainda o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9 a obrigatoriedade de todos os planos municipais de ordenamento, assim como as unidades de execução, aplicarem mecanismos de perequativos de benefícios e encargos entre proprietários. O conceito perequativo⁷⁴ não se resume somente ao objeto ordenamento, mas pretende dar resposta a um imperativo de justiça no qual se verifique o tratamento igualitário, por parte da administração, a todos os proprietários. Considera-se que por via da perequação seja alcançado o princípio da neutralidade de interesses económicos no âmbito dos planos urbanísticos.

⁷³ Decreto – Lei n.º 380/99 de 22/9, artigo 121.º

⁷⁴ Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula. Perequação Taxas e Licenças, 2003 cit. por Montez, Cristina. Valor dos Espaços Verdes da Cidade. 2010. Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Universidade de Aveiro.

Os mecanismos de perequação compensatória⁷⁵ a prever nos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares, visam a redistribuição das mais-valias atribuídas pelos planos aos proprietários; a obtenção pelos municípios de meios financeiros adicionais para a realização das infraestruturas urbanísticas e para o pagamento de indemnizações por expropriação; a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, equipamentos e espaços urbanos de utilização coletiva, designadamente zonas verdes, bem como para a compensação de particulares nas situações em que tal se revele necessário; estímulo da oferta de terrenos para urbanização e construção, evitando-se a retenção dos solos com fins especulativos e a eliminação das pressões e influências dos proprietários ou grupos para orientar as soluções do plano na direção das suas intenções.

Verifica-se no entanto, que estes mecanismos acima referidos, têm servido para resolver uma parte muito residual da produção do espaço público e de equipamentos de utilização coletiva.

Com o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM – **PROSIURB**⁷⁶ – que vigorou até 1999, foi introduzido um novo instrumento de planeamento à escala urbana - o Plano Estratégico, de elaboração obrigatória para todas as cidades de dimensão média que se candidatavam a verbas do referido programa comunitário. Visava promover o crescimento e a consolidação das aglomerações urbanas não metropolitanas que desempenham um papel estratégico no sistema urbano, contribuindo para o reequilíbrio do sistema urbano nacional.

O PROSIURB, surgiu com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de centros urbanos que desempenham um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e infraestruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social⁷⁷. Privilegiaram-se projetos estruturantes que apresentassem ações com relevante incidência na funcionalidade dos centros urbanos, nomeadamente, entre outros, no domínio dos Equipamentos de Utilização Coletiva, destinados ao lazer, desportivos, culturais e sociais, especialmente os que se apresentam inseridos em operações de reabilitação de centros históricos, de requalificação de áreas urbanas ou de criações de novas centralidades.

⁷⁵ Decreto – Lei n.º 380/99 de 22/9, artigo 137.º

⁷⁶ Costa, Eduarda Marques. Uma Nota Sobre as Políticas das Cidades em Portugal nos Anos Noventa. Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Inforgeo, 14, Lisboa, Edições Colibri, 1999. Disponível em http://www.apgeo.pt/files/docs/Inforgeo/INFORGEO_14_p131a137.pdf

⁷⁷ Simplicio, Maria Domingas V.M.; A importância actual do Planeamento Estratégico e das Cidades Médias. Disponível em http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/Importancia_Planeam_Estrategico_Cidades_Medias.pdf

Na sequência da expansão desqualificada das cidades, identificando as problemáticas do processo e reconhecida a necessidade de as resolver, foi criado em 2000 o Programa Polis “*que constituiu uma estratégia de intervenção assente na requalificação urbana e valorização ambiental que veio alterar, transformar e “criar” cidade, gerando mudança e fomentando, na opinião pública, o interesse pelo bem comum e pelo território*”⁷⁸.

O **Programa Polis** surge de uma sociedade entre o Estado e os Municípios com o objetivo de intervir nas vertentes urbanísticas e ambientais aumentando a atratividade e a competitividade das cidades. É através da elaboração de Planos de Pormenor como instrumentos de gestão territorial que se define como se pode intervir em determinada área.

De entre outros, o Programa Polis teve como objetivo o apoio a iniciativas que visassem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel nos centros urbanos. A título de exemplo, podemos referir o caso de Matosinhos, onde foi efetuada a requalificação urbana e ambiental da zona costeira sul por meio da recuperação e reconversão da antiga área industrial em espaço público qualificado, que considerou a definição de novos perfis de arruamento, plataformas arborizadas para peões, assim como o passeio público marítimo.



Figura 14 - POLIS, Matosinhos sul

Fonte: <http://www.parqueexpo.pt>



Figura 15 - POLIS, Matosinhos sul

Fonte: <http://www.parqueexpo.pt>

Este foi o maior Programa de requalificação efetuado até à data no nosso país, e foram atingidos resultados muito positivos, que importa referir:

- Considerando a importância que o planeamento tem na estruturação do território, foram desenvolvidos 75 Planos de Pormenor ou Planos de Urbanização, todos submetidos a discussão pública;

⁷⁸ Pestana, Cândida; Pinto-Leite, José; Gabinete Coordenador do Programa Polis – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Marques, Nuno; Parque Expo'98 S.A. O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana. Disponível em <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf>

- Apostando na vertente ambiental e na importância que o património ambiental tem na vivência das cidades, foram criados ou recuperados mais de 5 milhões de m² de áreas verdes, desenvolvidos projetos ao longo de 17 km de frentes de mar, requalificados mais de 80 km de frentes de rio e criados cerca de 110 km de ciclovias;
- A valorização patrimonial das cidades envolveu a requalificação de cerca de 2,5 milhões de m² de espaço público e, atribuindo prioridade ao peão em detrimento do automóvel, promoveu também o ordenamento do estacionamento através da criação de 24 000 novos lugares e a pedonalização de cerca de 230 000m² de praças e arruamentos.

Podemos ainda referir um outro exemplo considerado no âmbito do Programa Polis, o caso de Gondomar tem como principal objetivo a requalificação e valorização da faixa ribeirinha do Douro, salvaguardando uma ligação contínua na margem do rio, por meio da instalação de um percurso marginal e de uma ciclovia. A área de intervenção do Polis de Gondomar abrange o território ribeirinho delimitado longitudinalmente pela EN 108 e pelo rio Douro, com limites entre o Freixo e o Areio.

Este programa previu, entre outras, as seguintes ações:

- Valorização e requalificação dos espaços exteriores;
- Valorização das linhas de água e criação dos corredores verdes;
- Parque urbano apoiado na requalificação da Ribeira do Vale de Gramido;
- Criação de um percurso pedonal/velocipédico ribeirinho diferenciado;
- Salvaguarda e valorização do núcleo histórico de Gramido;
- Projeto de reabilitação da Casa Branca da Convenção de Gramido, como equipamento cultural.



Figura 16 – Marginal do Rio Douro, Gondomar

Fonte: <http://images.google.pt>



Figura 17 – Casa Branca do Gramido, Gondomar

Fonte: <http://images.google.pt>

4.2 – UOPG, Estudos Urbanísticos e Loteamentos

Relativamente às UOPG e aos Estudos Urbanísticos, será de referir que nas revisões dos PDM, *“abunda a delimitação de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão – UOPG, com o objetivo de tornar operacionais determinadas opções urbanísticas e de ordenamento, aplicando um regime de perequação sobre unidades de execução sujeitas a Plano de Pormenor. Teoricamente, as intenções são claras e justas do ponto de vista da distribuição de custos e benefícios de urbanização para o sector público e para os privados. A questão é que, tratando-se de áreas muito extensas e sujeitas a uma grande imprevisibilidade de intenções de investimentos dos privados (os municípios dispõem de muito pouco solo e/ou recursos para serem o motor da operação), as UOPG acabam por não se realizar ou serem paralisadas pela burocracia da realização e aprovação dos regimes de perequação e dos Planos de Pormenor. Excetuam-se colmatações urbanísticas dentro de aglomerados urbanos dinâmicos, muito consolidados, e com ideias bastante claras (quer de iniciativa pública, quer privada) acerca do que se pretende realizar e em que intervalo de tempo⁷⁹”*.

Alguns instrumentos informais (sem enquadramento legal) de regulação urbanística, como os Estudos Urbanísticos, podem apresentar resultados mais interessantes tornando-se mais úteis. O Estudo Urbanístico acaba por funcionar como um cenário que é proposto pelo município e, antes que haja qualquer Plano de Pormenor ou Loteamento, fornece indicações que sirvam para orientar as expectativas dos privados. Nomeadamente no caso das cedências, estes estudos funcionariam de forma programada, como indicador da área objeto de cedência em determinada operação urbanística.

“Entre a escala de um abstrato plano de âmbito municipal e a escala da construção propriamente dita, ou seja, no que se refere à escala relativa ao desenho do espaço urbano, pouco existe. Planos e Projetos que foquem esta escala intermédia (PU, PP e Projetos Urbanos) são a exceção e têm uma ação demasiado limitada ao local da intervenção⁸⁰”.

Aos projetos de loteamentos e aos planos de pormenor são atribuídas funções e dimensões muito distintas. Enquanto uma operação de loteamento propõe construir algo, o plano de pormenor visa o ordenamento do território. Frequentemente e de forma errada, considera-se o loteamento por ser um procedimento legalmente mais expedito, no entanto, não se pode considerar que um poderá substituir o outro, cada um deles deverá desempenhar o papel que lhe está atribuído.

⁷⁹ Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João - Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011

⁸⁰ Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João - Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011

A prática mais comum é a verificação por parte da gestão urbanística, do cumprimento de um conjunto de normas e regulamentos que pretendem assegurar a qualidade da urbanização. Os processos de negociação com os promotores privados limitam-se a alguns casos de exceção, uma vez que na maioria das operações urbanísticas comuns o processo de aprovação cinge-se à simples verificação da sua conformidade regulamentar.

“E é aqui que os processos de urbanização falham claramente, mostrando-se incapazes de articular as diferentes peças no sentido de criar uma estrutura urbana unitária, funcional e inteligível⁸¹”.

Os municípios, responsáveis por gerir o seu próprio território, e a quem compete elaborar a estratégia para o conjunto urbano, não participam de forma ativa na elaboração de projetos dos vários fragmentos que o constituem, nem no traçado dos elementos estruturantes que teriam a capacidade de os unir e ordenar.

O Ordenamento do Território que surge de operações de licenciamento casual, quer sejam de edificações ou loteamentos, não dá origem a um espaço qualificado, mesmo que se encontrem cumpridos os parâmetros previstos no âmbito das cedências para equipamentos e espaços verdes.

“O espaço urbano não construído e público, que hoje é consensualmente reconhecido como elemento estruturante de composição urbana em qualquer zona, só acidentalmente assumirá esta função se resultar de operações de loteamento autónomas ainda que em prédios confinantes⁸²”.

Verifica-se que *“o loteador pressiona sempre o projetista a ocupar os melhores terrenos (melhor localização, melhor topografia, melhor acessibilidade) preterindo a possibilidade de gerar continuidades que se propagariam pelos terrenos confinantes⁸³”*. Esta situação resulta numa “operação que se fecha sobre si própria”, o espaço público é considerado em segundo plano, e na maior parte das situações *“os continuum’s quando existem, ou são lotes de construção ou correspondem a uma imposição legal e resultam de restrições ou servidões”*. Ou seja, nunca é privilegiada a rede de equipamentos ou a continuidades das áreas verdes.

Muito embora não seja o mais correto, de futuro vamos continuar a ter a figura do loteamento urbano a apresentar-se como forte concorrente à do plano de pormenor. Na medida em que o projeto de loteamento em operação abrangida por plano de urbanização eficaz pode dar

⁸¹ Portas, Nuno. Domingues, Álvaro. Cabral, João - Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projetos. Fundação Calouste Gulbenkian, 2011

⁸² Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

⁸³ Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

lugar a um prazo médio de 6 meses para obtenção de um alvará, se o processo determinar um plano de pormenor, consome-se entre 1 a 2 anos para que se operem todas as aprovações e ratificação e consequente eficácia do mesmo.

4.3 – Normas e critérios de dimensionamento das cedências

Para o planeamento dos equipamentos coletivos, foi elaborado o documento intitulado “Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos”⁸⁴, publicado pela DGOTDU - Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, que visa estabelecer as normas para o dimensionamento e localização, bem como os critérios definidos pelos organismos responsáveis pela programação de equipamentos dos sectores da educação, saúde, desporto e segurança social, com o intuito de fornecer informação a todas as entidades ligadas ao planeamento e ao ordenamento do território, nos três níveis de decisão, central, regional e local.

Interessa para o presente trabalho analisar os equipamentos, cuja função dominante é o recreio e lazer da população. Refere o Decreto Regulamentar n.º 9/2009 de 29 de Maio, que fixa os conceitos técnicos a utilizar pelos instrumentos de gestão territorial que refere que, *“os equipamentos de utilização coletiva são as edificações e os espaços não edificados afetos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos, designadamente nos domínios da saúde, da educação, da cultura e do desporto, da justiça, da segurança social, da segurança pública e da proteção”*.

Refere este documento da DGOTDU que, *“para além da especificidade dos diferentes equipamentos e da organização das respetivas redes, na programação dos equipamentos devem ser consideradas as características da zona em referência, pelo que se torna indispensável um conhecimento tão completo quanto possível da área sobre a qual se vai intervir”*.

Consta deste documento, a necessidade da elaboração de uma ficha de caracterização dos equipamentos, com os indicadores fundamentais à sua programação, nomeadamente:

- Área de Influência ou Irradiação: tempo de percurso ou distância percorrida pelos utilizadores entre o local origem (normalmente residência) e o equipamento (destino), a pé, ou utilizando transportes públicos. A irradiação mede-se em km ou em minutos.

⁸⁴ Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos, DGOTDU - Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Coleção Informação.

- População - Base: Valor da população da área de irradiação a partir da qual se justifica a criação de determinado equipamento. A população-base é a população que serve de suporte a uma “unidade mínima” de equipamento.

- Critério de Planeamento: é o critério utilizado pelas diferentes entidades para determinar as necessidades em equipamentos (n.º e tipo de unidades), em função da população considerada.

- Critério de Dimensionamento: é o critério utilizado para calcular as dimensões dos equipamentos, definidos através dos critérios de programação, que devem ser definidos através da área do terreno, área de construção e área de implantação.

- Critério de Localização: Indica as condições a considerar na escolha da localização dos equipamentos.

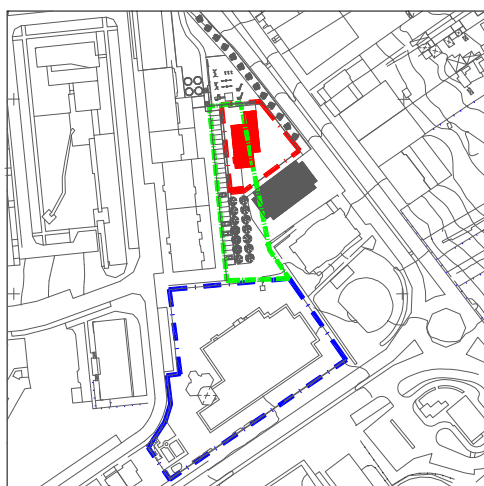
São também consideradas as entidades que participam em cada fase do processo de realização dos equipamentos: levantamento das necessidades, planeamento, localização, programa, projeto, financiamento, funcionamento e conservação. Para o efeito, verifica-se a necessidade de elaboração de uma carta municipal de determinado tipo de equipamento, que define a localização, função e capacidade dos equipamentos que serão necessários ao município, assim como a sua forma de financiamento.

Verifica-se no entanto que estas normas de dimensionamento referem-se sempre a exigências mínimas, que constituem por regra os parâmetros adotados. Outra crítica que se atribui a estas normas, diz respeito ao facto de que as mesmas são definidas para a totalidade do território nacional, ou seja aplicam-se a realidades de espaço muito distintas.

Verifica-se ainda que estas normas de dimensionamento em comparação com as definidas em portaria dão-nos uma dimensão concreta das necessidades enquanto a portaria nos dá uma dimensão abstrata. Convém ainda indicar que as normas da DGOTDU, correspondem a cadernos publicados na década de 80, que foram elaboradas para apoio dos PDM de “1.ª geração” e que durante muito tempo constituíram a única referência para o dimensionamento das áreas verdes públicas e equipamentos coletivos.

De referir um caso que se verificou no município da Maia, que diz respeito à necessidade de expansão de um edifício escolar do 1.º ciclo de ensino no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, nos termos do Decreto-Lei n.º 147/97 de 11/06, onde foi necessária a construção de um equipamento de iniciativa municipal, uma vez que os estabelecimentos de educação pré-escolar funcionam na direta dependência da administração local.

A área urbana onde está integrado o referido edifício escolar localiza-se na área central do município que constitui uma área densamente construída por inúmeras operações de loteamento. Pela impossibilidade de ampliação do recinto escolar existente, foi utilizada uma área que teria sido cedida para áreas verdes no âmbito de duas operações de loteamento, que permitiu a sua articulação com o edifício escolar através de um percurso pedonal exclusivo.



- - - - - azul - recinto da escola existente
- - - - - vermelho - recinto do jardim de infância
- - - - - verde - área de cedência para zonas verdes



Figura 17 - Jardim Infância da Maia

Fonte: autora



Figura 18 - Jardim Infância da Maia

Fonte: autora

Apesar deste terreno possuir frente para uma das principais avenidas do município, a sua configuração apresentava-se muito irregular. Dado o dimensionamento da área de construção necessária à edificação do equipamento, constatou-se, face aos critérios de dimensionamento destes equipamentos escolares e neste caso em concreto, que a área de construção necessária,

era excessiva em função da área de terreno disponível, considerando o cumprimento dos índices de utilização, afastamentos regulamentares e o cumprimento das demais normas urbanísticas.

A opção de projeto foi a elaboração de um edifício com cércea de dois pisos no sentido de viabilizar a edificação do equipamento no local que se apresentava mais adequado para o efeito, no entanto a morfo-tipologia aconselhável para este equipamento seria de piso térreo.

O que podemos constatar é que as áreas cedidas para o domínio público/privado do município, no âmbito das operações urbanísticas de loteamento, que integram uma bolsa de terrenos, a serem disponibilizados quando se verifica a necessidade de construir determinada área verde ou equipamento, caracterizam-se frequentemente por terem sido maioritariamente cedidas para áreas verdes em detrimento das cedidas para equipamentos. Quando se verifica a necessidade do município levar a efeito a construção de um equipamento, muitas vezes a área de construção necessária ao equipamento é na maioria das vezes desproporcionalmente maior do que a área de terreno disponível para o efeito.

“A distribuição de espaços exteriores no tecido urbano depende das características físicas do sítio, da existência de áreas históricas, do uso do solo, da estrutura urbana (no caso dos espaços com função de conservação e para o desenvolvimento da forma urbana), como também da distribuição da população residente e das suas características⁸⁵”.

Em análise efetuada ao Guia de Programação de Equipamentos Coletivos para a Cidade de Leiria – Espaços Exteriores de Recreio e Lazer do Município de Leiria verifica-se que o documento recomenda que sejam consideradas as necessidades e desejo da população, em função da composição etária, nível sócio-económico, hábitos e costumes. *“Estes espaços devem ser planeados segundo a análise da distribuição espacial da população, atual e futura. A análise desses dados e da rede de agrupamentos populacionais existentes, relacionados com os critérios técnicos relativos aos diferentes tipos de equipamentos, permitem gerar medidas avaliativas da rede e detetar as carências”*.

“A política de um sistema de espaços exteriores urbanos não se pode limitar à aquisição e reserva de grandes áreas na periferia da cidade, a falta de superfícies livres no interior das cidades faz com que as áreas verdes o carácter de prolongamento direto ou indireto da habitação. De um modo geral, a frequência da população nos espaços exteriores, é inversamente

⁸⁵ Guia de Programação de Equipamentos Coletivos para a Cidade de Leiria – Espaços Exteriores de Recreio e Lazer do Município de Leiria. Câmara Municipal de Leiria – Departamento de Planeamento e Ordenamento. Disponível em <http://www.cm-leiria.pt/files/2/documentos/>.pdf

proporcional à distância ou tempo gasto para chegar a essas áreas, ou seja, quanto mais distante os espaços livres das residências e local de trabalho ou quanto maior o tempo gasto para chegar a estes espaços, menor será a frequência”.

Tipo de Equipamentos	Utentes-Alvo	Irradiação	População Base	Dimensionamento	Unidade Funcional
Parque Suburbano	População urbana e da região	Em função dos transportes públicos	250 000 hab.	3.5m2/hab.	> ou = 80 ha
Parque da Cidade	Toda a população do centro urbano e área de influência	Em função dos transportes públicos	10 000 hab.	1 unidade/centro urbano	> ou = 30 ha
Parque Urbano	Toda a população da área de influência do espaço	800 a 1000 m	10 000 hab.	3 m2/hab.	> ou = 3 ha
Desporto Livre		Em função dos transportes públicos	10 000 hab.	5 m2/hab.	> ou = 5 ha
Hortas Urbanas	Agregados interessados	Em função dos transportes públicos	10 000 hab.	1 unidade/1.5 a 2 fogos	Uma horta 200 m2
Espaços Recreio Infantil (0-5 Anos)	Crianças, Idosos, Adultos	100 a 400 m	2500 hab.	Deve ter em linha de conta a composição etária da população local	250 - 500 m2
Espaços para Adultos e Idosos					
Espaço Recreio Infantil (6-9 Anos)	Todos os residentes do Bairro	400 a 800 m			800 m2
Espaço Recreio Juvenil (10-16 Anos)					1200 m2
Espaços Idosos e Adultos					250 - 500 m2
Espaços Convívio e Encontro				2 a 3 m2 / hab.	250 - 500 m2

Tabela 1 – Programa de Equipamentos Coletivos – Espaços Verdes: Classificação proposta pelo Centro de Estudos e Planeamento em 1978, revista em 1990 pela Arquitecta Paisagista Manuela Raposo de Magalhães

Outros dos conceitos introduzidos neste Guia de Programação de Equipamentos Coletivos, é o de conectividade e de mobilidade, na medida em que para usufruir de um espaço é necessário que se consiga chegar até ele, verificando-se que a existência de ligações pedonais e de veículos não motores são imprescindíveis para atingir os objetivos que visam servir, pelo que se justifica programar uma rede de percursos que compreenda percursos entre a habitação e os equipamentos de utilização diária.

Esta rede constitui ainda uma solução de mobilidade que contribui para um modelo de cidade sustentável, dotando o território de um sistema de transportes multimodal e integrado,

possibilitando um maior número de trajetos possíveis, estabelecendo interligações adequadas às necessidades das pessoas.

No caso do município de Leiria, este “sistema de lazer proposto para o seu perímetro urbano” é classificado por “Unidades de Vizinhança”, incluindo as suas sub-tipologias – Parques Urbanos, Parques de Cidade e Parque Suburbano. Prevê o Guia que os espaços de desporto livre estão englobados nesta última classificação e que as hortas urbanas se podem englobar em todas as sub-tipologias.

A formula de cálculo, para estimar o número necessário de equipamentos necessários é de:

$$1) \text{Índice m}^2/\text{hab.} \times \text{n.}^\circ \text{ habitantes} = Y$$

$$2) Y / \text{Unidade funcional} = \text{n.}^\circ \text{ equipamentos}$$

Os resultados apresentam-se no seguinte quadro:

Perímetro Urbano de Leiria					
Designação do Equipamento	Índice (m²/utente)	Área Mínima Funcional (m²)	Número de Equipamentos	Área Mínima (m²)	Número de Habitantes Servidos (Estimativa)
UNIDADES DE VIZINHANÇA				867 140	45 211
Espaços de Recreio Infantil 0-5 Anos	10	500	122	60 850	6 085
Espaços de Recreio Infantil 6-9 Anos	20	800	98	78 120	3 906
Espaços de Recreio Juvenil 10-16 Anos	20	1 200	111	133 280	6 664
Espaços de Recreio Senior	5	250	571	142 780	28 556
Espaços de Convívio e Encontro	10	250	1808	452 110	45 211
PARQUES URBANOS	3.0	30 000	5	158 238,50	45 211
PARQUES DE CIDADE	1 Unid./centro urbano	300 000	1	300 000	45 211
PARQUE SUBURBANO	3.5	800 000	1	800 000	45 211
Total			47	2 125 378,50	45 211

Tabela 2 – Programa de Equipamentos Coletivos – Espaços Verdes: Classificação proposta pelo Centro de Estudos e Planeamento em 1978, revista em 1990 pela Arquitecta Paisagista Manuela Raposo de Magalhães

Refere este Guia que os valores apresentados, e no que diz respeito ao n.º de equipamentos das sub-tipologias da tipologia de “Unidades de Vizinhança”, este poderá diminuir há medida que a sua área aumenta, visto que as quantidades mencionadas baseiam-se no valor da unidade mínima funcional.

Deverá considerar-se as especificidades tipológicas e dos utentes que utilizam os equipamentos. “Enquanto os espaços de convívio e lazer poderão ter áreas significativamente maiores do que a unidade mínima funcional, uma vez que os seus utentes possuem uma maior mobilidade”, no que diz respeito aos espaços de recreio sénior, estes não devem exceder os 100 metros de afastamento em relação à habitação, dado serem destinados a utentes com mobilidade reduzida.

Por último e ainda a título de exemplo na procura de novas práticas, o Programa de Equipamentos Coletivos para a Cidade de Leiria – Espaços Exteriores Urbanos, considera que os espaços exteriores urbanos, e em especial os verdes, cumprem frequentemente múltiplas funções importantes para as atividades e qualidade de vida dos cidadãos. Este fato torna o processo da sua classificação bastante complexo.

A sistematização da proposta fundamenta a delimitação dos diferentes tipos de equipamentos de espaços exteriores na identificação das suas funções dominantes. Para que os aglomerados urbanos possam dar resposta capaz às necessidades dos seus habitantes e possam desenvolver-se de uma forma sustentável no tempo, é necessário conhecer o que se pode obter com cada um deles.

Desta forma, verifica-se a possibilidade de identificar, em função da realidade do território, onde e como se devem implantar, de forma a obter os maiores benefícios. *“Há assim que distinguir dois grandes grupos de espaços exteriores, para efeitos de planeamento estratégico das cidades: um primeiro grupo que concentra tipologias de espaços cujo dimensionamento se encontra já de alguma forma definido e um segundo que engloba tipologias de espaço cujos parâmetros de dimensionamento ou não se encontram definidos ou se encontram de uma forma muito restrita ou ineficaz”⁸⁶.*

A elaboração deste tipo de Guias, poderá ser muito útil como instrumento de apoio, quer à prática do planeamento como à da gestão urbana. Verifica-se no entanto, que este guia não se destina à implementação específica de qualquer equipamento, trata-se essencialmente de um guia generalista para os espaços exteriores públicos com função dominante de lazer, que recomenda atenção às reais necessidades da população, em função da faixa etária, nível sócio económico, hábitos e costumes, e estes devem ser planeados de acordo com a análise espacial da população, atual e futura.

Este guia alerta para que a política de um sistema de espaços urbanos não deverá restringir-se a assegurar a disponibilidade de grandes áreas na periferia da cidade. Refere que já a

⁸⁶ Guia de Programação de Equipamentos Coletivos para a Cidade de Leiria – Espaços Exteriores de Recreio e Lazer do Município de Leiria. Câmara Municipal de Leiria – Departamento de Planeamento e Ordenamento. Disponível em <http://www.cm-leiria.pt/files/2/documentos/>.pdf

carta de Atenas, chamava a atenção para esta problemática, considerando que a falta de solo disponível do interior das cidades obriga a que as áreas verdes se localizem na sua periferia, perdendo o carácter de prolongamento do espaço da habitação.

A prática corrente na gestão urbanística, no que se refere ao dimensionamento dos espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, é efetuada através de Portaria, que define os valores mínimos exigíveis tendo em consideração os diversos tipos de ocupação do espaço, caso os seguintes parâmetros não se encontrem fixados em Plano Municipal do Ordenamento do Território (PDM).

As cedências obrigatórias a estabelecer em plano, para zonas urbanizáveis, deverão superar ou, no mínimo, respeitar os valores indicados em portaria, o que raras vezes acontece. Verifica-se como prática corrente, *“a tendência que os loteadores têm em considerar para efeitos de capitação de espaços verdes ou equipamentos, de parcelas encravadas ou bolsas que, pela sua configuração, localização, descontinuidade, sejam insuscetíveis de vir a satisfazer esses fins⁸⁷”*. Como o caso frequente de pequenas parcelas de terreno residual, localizadas junto a extremas, *“sem qualquer expressão ou capacidade vivencial urbana, que os loteadores se propõe ceder, com a finalidade de estas entrarem contabilisticamente na capitação das cedências para espaços verdes⁸⁸”*.

Considera-se como boa prática, que sempre que seja apresentada uma proposta de operação urbanística de loteamento ao município, em zonas não abrangidas por plano de pormenor, que este estabeleça como exigência que a solução de ocupação proposta abranja com desenho também as propriedades contíguas, dando cumprimento a aspetos de integração que salvaguardem o necessário remate urbanístico. *“Esta preocupação, se implantada, vem informar mais claramente sobre forma e o desenho, mas também sobre vantagens e inconvenientes de cedências de parcelas à Administração, para acertos com os proprietários confinantes⁸⁹”*.

Uma prática levada a efeito por alguns municípios, com vista ao cumprimento das cedências de terrenos no âmbito da operação de loteamento, baseia-se na aceitação de terrenos adquiridos a terceiros necessários ao município para a construção de equipamentos ou infraestruturas previamente definidas.

Outra prática usualmente reconhecida em gestão urbanística é a de, em alternativa á liquidação de taxas, o município poder receber construção da iniciativa do loteador, seja a de equipamentos ou infraestruturas, assim como lotes de urbanização.

⁸⁷ Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

⁸⁸ Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

⁸⁹ Cunha, Júlio Pereira da e Ruivo, César. Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga, 1998.

4.4 - Procura de novas práticas e de novos modos de atuação face ao contexto atual

Verificadas as dificuldades das tradicionais formas de gestão territorial em tratar os processos de urbanização da forma mais adequada, para os quais os sistemas de prospeção das necessidades de equipamentos e infraestruturas não conseguem dar resposta, haverá que procurar novas práticas e novos modos de atuação, nomeadamente introduzindo na prática do planeamento e da gestão urbana, instrumentos de gestão do território. Importa adequar o papel do planeamento e da gestão urbana, antecipando tanto quanto possível a localização e uso dos equipamentos, dos espaços públicos e respetivas infraestruturas.

Os casos que de seguida serão enunciados constituem projetos centrados na construção de infraestruturas, equipamentos e valorização do espaço público.

ALMADA

Um dos modelos que considero importante referir nesta dissertação é o Plano Integrado de Almada. Foi na década de 40 fruto do desenvolvimento industrial e expansão urbana para a margem sul que o município de Almada sofreu um crescimento urbano acentuado e foi também nesta época que surgiram as primeiras intervenções urbanísticas planeadas, onde o carácter estruturante destas ficou bem representado.

À época o direito de urbanizar não estava vocacionado para a promoção privada, os primeiros planos foram elaborados pela administração local através de operações de aquisição de solo para uso municipal através de processos expropriativos para fins de utilidade pública.

Trata-se de um plano de urbanização desenvolvido pelo Fundo de Fomento à Habitação em 1969, orientado por três vetores estruturantes: integração social, integração ambiental e complementaridade territorial, de abordagem à relação de interdependência entre o urbano e o infraestrutural, das questões relativas à sustentabilidade ambiental e ao equilíbrio social da população do município.

O plano apresenta como principal objetivo, a definição de uma base estrutural de suporte ao espaço público, a implementação dos conjuntos habitacionais foi efetuada num tecido urbano onde se encontram considerados espaços integrados de comércio e serviços, assim como equipamentos de uso coletivo, que constituem equipamentos escolares, desportivos, de saúde, (...), programados em função da previsão da população.

De referir ainda, nos finais da década de 70, a autarquia de Almada considerando a área poente do município como a principal área de expansão urbana, indicava como diretriz de ação prioritária a requalificação dos espaços exteriores. A área que constituía expansão da cidade,

abrangida pelos estudos de urbanização e de pormenor do Plano Parcial de Almada, foi objeto de uma experiência, inovadora à data, no âmbito da aplicação de um processo compensatório de distribuição equitativa de encargos e benefícios.

A capacidade negocial da autarquia possibilitou a concretização dos planos, a compensação em espécie foi o mecanismo utilizado no plano considerando um índice médio de utilização para a totalidade das parcelas rústicas que integravam os perímetros das áreas dos planos de pormenor. Desta forma seria possível a efetivação das cedências e a transferência de direitos de construir entre proprietários, e entre estes últimos e a autarquia, assegurando os princípios de equidade na repartição dos custos de urbanização pelos privados.

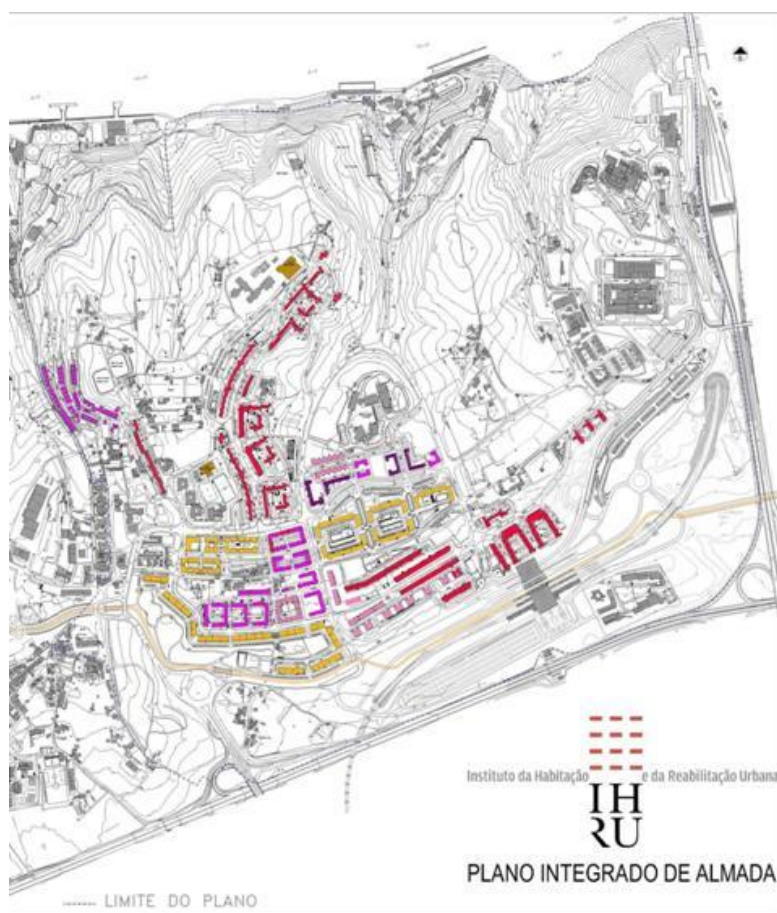


Figura 18 – Plano Integrado de Almada

Fonte: www.google.pt

Estes estudos assumiram um papel determinante no reordenamento da estrutura viária, como na localização do centro cívico e administrativo do Pragal, que conjuntamente com o parque urbano contribuiriam para dotar o município de Almada de centralidade no contexto da área Metropolitana de Lisboa.

VIANA DO CASTELO

Outro caso de relevante importância é o do município de Viana do Castelo. No início da década de 90 foi publicado o PDM, e pela necessidade de um planeamento com maior detalhe inicia-se a elaboração do Plano de Urbanização da Cidade (PUC), que visava definir uma estratégia para a estrutura viária, assente em critérios de hierarquia. A elaboração deste plano deu origem á necessidade de intervir em algumas zonas ao nível do desenho urbano, através de vários estudos urbanísticos elaborados para o efeito.

No que diz respeito ao espaço público, verifica-se que as intervenções incidiram no aumento da acessibilidade e na requalificação do espaço público central do município. Previstos no Plano de Urbanização da Cidade, foi melhorada a acessibilidade ao município, para a qual muito contribuiu a construção da nova ponte sobre o rio Lima. São também implementados vários equipamentos destinados ao ensino e ao desporto, verificando-se ainda um estímulo à execução de projetos que visavam a requalificação do espaço público.

Em 2000 com o início do Programa Polis, foram elaborados três Planos de Pormenor, o Plano de Pormenor do Centro da Cidade, do Parque da Cidade e do Plano de Pormenor da Frente Ribeirinha/Campo da Agonia. O programa que terminou em 2011, previa uma intervenção integrada de requalificação urbana e de valorização ambiental pretendendo melhorar a qualidade do ambiente urbano, promover a presença de elementos naturais estruturantes e da sua ligação com a cidade.



Figura 19 – Programa Polis Viana do Castelo.

Fonte: www.google.pt

No âmbito deste programa foi executado:

- O desenvolvimento de um parque urbano;
- A requalificação de toda a frente ribeirinha da cidade e construção de ponte amovível;
- A requalificação no centro histórico, estabelecendo critérios e prioridades para a recuperação dos edifícios e dos espaços públicos;
- A criação de equipamentos públicos de referência na Praça da Liberdade;
- A elaboração de três Planos de Pormenor;
- A criação e requalificação de 450 000 m2 de espaço público
- A valorização e criação de 250 000 m2 de parques urbanos;
- A beneficiação de 4,7 Km de extensão de frente ribeirinha;
- A criação de 9 460 m2 de percursos cicláveis.
- A construção de equipamentos públicos.

De todas as iniciativas previstas, salientam-se as que dizem respeito á intervenção no espaço público, que contribuiu para o reforço de identidade, centralidade e competitividade.



Figura 20 - Biblioteca Municipal de Viana do Castelo.

Fonte: www.google.pt

MAIA

O Novo Centro Direcional da Maia, surge da necessidade de implementar no município da Maia, um centro urbano qualificado e munido de condições de direcionalidade, correspondentes à instalação de funções de elevado potencial polarizador e dinamizador, com expressão arquitetónica qualificada e referencial, no âmbito territorial metropolitano.

As ações a desenvolver visam a qualificação da imagem urbana, através da implementação de espaços de utilização coletiva (parque urbano, praças, passeio) e de equipamentos, pretendendo dotar o município da Maia de atratividade e de uma imagem própria e contemporânea.

O projeto de reconversão do Bairro do Sobreiro – bairro social propriedade do município, constituiu o motor para a elaboração do Plano de Pormenor do Novo Centro Direcional da Maia, os graves problemas urbanísticos e sociais que o bairro apresenta, essencialmente pela falta de integração na cidade e pela degradação do edificado, fundamenta a procura de soluções⁹⁰. Definiu-se como objetivo central a dinamização de um espaço urbano qualificado, formal e funcionalmente, onde o espaço público deveria desempenhar um papel estruturante.

A intenção de uma distribuição equitativa na repartição de benefícios e encargos urbanísticos e da manutenção das expectativas fundiárias e de edificabilidade face ao PDM, não foram suficientes para evitar, no âmbito da discussão pública, a contestação ao plano de pormenor pelos moradores afetos à área de intervenção. Esta adversidade surge pelas necessidades de deslocalização da população do bairro, pelas demolições previstas, ainda pela falta de compreensão dos sistemas de execução e dos mecanismos de perequação compensatória e também pelas expectativas que muitos proprietários sentiam na preservação da sua própria habitação.

Acrescida à contestação pública, surge a limitação orçamental do município, que pelo volume de endividamento municipal, acentuado pela crise financeira, constituíram fatores determinantes que levaram à suspensão do plano. Posteriormente, e em articulação à revisão ao PDM, esta área está delimitada por Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, e é neste âmbito que surge a preparação de um Programa de Ação Territorial (PAT), que define objetivos e a programação de ações e investimentos a efetuar pelos intervenientes no processo. Em finais de 2008, o PAT foi viabilizado pela concretização de uma parceria público-privada.

Verificou-se que o Plano de Pormenor não se apresenta como o instrumento de gestão do território mais adequado, tendo em conta a necessidade da reestruturação fundiária constituída

⁹⁰ Projeto PARQUE MAIOR – Sociedade de Reabilitação Urbana, S.A. - Programa de Ação Territorial. 2008

por uma estrutura cadastral muito fragmentada e de articulação com muitas preexistências, neste contexto o PAT, parece ser o instrumento mais operativo para a execução do projeto.

O PAT, apresenta-se como um Contrato que organiza as ações das entidades públicas e privadas interessadas na execução do projeto Parque Maior, correspondente às UOPG do Bairro do Sobreiro e da Quinta da Lage, constantes da revisão do PDM.



Figura 21 - Projeto PARQUE MAIOR – Programa de Ação Territorial

Fonte: Câmara Municipal da Maia

O plano foi desenvolvido considerando as seguintes vertentes:

- O sistema de acessibilidades e circulações;
- Qualidade representativa dos espaços urbanos (articulando o público/privado);
- Dinamização de processos de qualificação plástica das formas urbanas (tipo-morfológicos);
- Articulação do tecido urbano edificado e a edificar;
- Desenvolvimento de um programa integrado no espaço (privilegiando e intervindo ao nível da imagem, da composição de usos e funções e da posição relativa dos equipamentos públicos, enquanto fatores de polarização);
- Criação de um Parque Urbano.

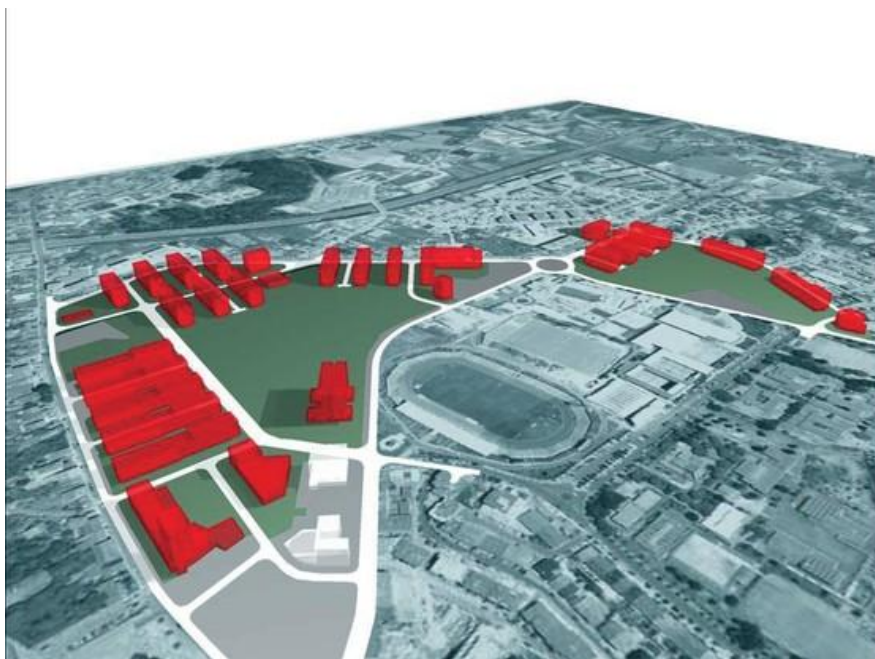


Figura 22 - Projeto PARQUE MAIOR – Programa de Ação Territorial – imagem virtual

Fonte: www.google.pt

Em conclusão, a atual legislação dos planos municipais de ordenamento, estabelece três patamares de Planos, que apesar de constituir referência obrigatória do quadro jurídico do planeamento, permite que na prática sejam utilizados outros instrumentos de “urbanismo operacional”, ao considerar que os podem substituir, de forma a agilizar um determinado processo de interesse geral.

Têm surgido assim, processos de contratualização público/privada com métodos de projeto orientados para a transformação da infraestrutura, a definição do espaço coletivo, a localização dos equipamentos estruturantes e das áreas verdes.

Acresce referir, que a gestão territorial não deve ser baseada apenas na produção de planos, deve promover o conceito operacional do projeto urbano, considerando que a sua inclusão no processo de planeamento, produz efeitos no desenvolvimento de uma cultura estratégica que proporcione situações para a organização e cooperação entre parceiros e a adequada articulação funcional entre o planeamento e a sua programação, execução e gestão.

Neste capítulo fizemos uma síntese dos instrumentos de ordenamento do território à escala municipal no que diz respeito às suas principais características e uma visão geral do território face à aplicação dos planos.

Alertamos para a tendência das expansões urbanas se realizarem maioritariamente através de operações urbanísticas casuísticas, como iremos verificar no capítulo 6, ou seja, as operações de loteamento que são objeto deste estudo, muito raramente são integradas em planos de pormenor ou planos de urbanização. Apresentam-se como iniciativas privadas, fechadas no limite da propriedade, desgarradas da estrutura urbana envolvente, embora se encontrem em cumprimento dos parâmetros definidos em plano diretor municipal.

A análise efetuada pela jurista Fernanda Paula Oliveira, quanto à ocupação do território efetuada nos últimos anos com a aplicabilidade dos PDM de 1.^a geração, chama a atenção para a importância dos planos de urbanização e de pormenor no planeamento municipal.

Foram também abordados os mecanismos de perequação compensatória que devem estar previstos nos instrumentos de ordenamento territorial que visam entre outros objetivos a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação de infraestruturas viárias, equipamentos coletivos e áreas verdes de utilização pública.

Analizamos os programas “PROSIURB” e “POLIS” que deram origem a projetos estruturantes no domínio dos equipamentos de utilização coletiva e na requalificação de áreas urbanas ou de criação de novas centralidades. E apontamos a importância destes programas na produção de planos de pormenor e de planos de urbanização, analisando casos inseridos nos municípios que iremos tratar no capítulo referente ao caso de estudo.

Outro tema analisado neste capítulo diz respeito às “AUGI”, enquanto processos de reconversão do solo, de legalização das áreas urbanas de génese ilegal e geradores de espaço público.

Constatamos que estes programas abordam as melhores e as piores intervenções na estrutura urbana, enquanto as operações urbanísticas casuísticas não se enquadram em planos de urbanização nem de pormenor.

Analizamos as diferentes funções atribuídas ao plano de pormenor e ao projeto de loteamento, na medida em que o primeiro visa o ordenamento do território e o segundo propõe-se urbanizar terreno. A opção de privilegiar a operação de loteamento em detrimento do plano de pormenor, pelo loteamento ser um procedimento mais expedito, é um conceito errado, na medida em que cada um deles deverá desempenhar a função que lhe está atribuída.

Consideramos ainda que a prática mais comum da gestão urbanística relativamente a operações de loteamento, prende-se apenas com a verificação da sua conformidade regulamentar.

Os municípios responsáveis por gerir o seu próprio território, não participam de forma ativa na elaboração de planos de pormenor ou de urbanização nem em estudos urbanísticos que sirvam de suporte às operações de loteamento e antecipem nomeadamente, as necessidades de localização e dimensionamento de áreas verdes públicas, equipamentos coletivos e infraestruturas viárias.

Os projetos de loteamentos constituem propostas que apenas se limitam à parcela de terreno a lotear, alheando-se da estrutura urbana envolvente, centrada nas áreas de construção privadas, relegando a importância do espaço público para segundo plano.

Como crítica à análise das normas e critérios de dimensionamento das cedências, nomeadamente as publicadas pela DGOTDU, referimo-nos ao fato destas considerarem sempre exigências mínimas, que são por regra os parâmetros adotados, outra crítica diz respeito ao fato de que as normas se aplicam de igual forma para todo o território, concluímos que as normas de dimensionamento em comparação com as da Portaria dão-nos uma dimensão concreta das necessidades enquanto a Portaria nos dá uma dimensão abstrata.

Referimos a utilidade do Guia de Programação de Equipamentos Coletivos para a cidade de Leiria, como instrumento de apoio à prática do planeamento do território municipal quer como apoio à gestão urbana municipal. Trata-se de um guia generalista para espaços exteriores públicos, que devem ser planeados em função da população atual e futura.

Por último, verificada a dificuldade dos tradicionais instrumentos de gestão territorial tratarem os processos de urbanização da forma mais eficaz, analisamos neste capítulo os casos de Almada, Viana do Castelo e da Maia, serviram para exemplificar a procura de novas práticas e de novos modos de atuação dos municípios face ao contexto atual, evidenciando a importância da articulação do planeamento municipal à gestão urbanística, com o objetivo de um ordenamento do território mais eficiente e promotor de um espaço público mais qualificado.

Capítulo 5 _ Enquadramento jurídico das cedências

5.1 – Introdução ao Tema

Na opinião de Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maças⁹¹, a necessidade em assegurar áreas de terreno para integrarem espaços verdes e de utilização coletiva, infra estruturas e equipamentos, no âmbito das operações de loteamento e de outras operações urbanísticas que tenham impacte relevante, *“configura uma das exigências para a obtenção de um adequado ordenamento do território, em especial na sua vertente de racionalização da ocupação da urbe”*.

Referem ainda que *“devem dotar-se os ordenamentos jurídicos de mecanismos de intervenção que permitam reduzir os vários focos de poluição urbana (designadamente limitando o exercício de algumas atividades industriais ou ruidosas na cidade ou o uso do automóvel em determinados períodos, incentivando a circulação e utilização dos transportes públicos), intervir sobre a estrutura verde ou de lazer da urbe (designadamente pela valorização do espaço urbano, pela construção de equipamentos, designadamente desportivos, pela criação de zonas verdes de fruição pública e de circuitos pedonais e cicláveis, etc.) e sobre o edificado urbano (designadamente pela deslocalização de indústrias para locais mais adequados, normalmente distanciados e pelo recurso à política de requalificação urbana). Só assim a cidade se pode tornar um espaço de sã convivência e de bem-estar humano, podendo falar-se, com propriedade, da existência de uma política de ordenamento das cidades”*.

João Pereira Reis e Rui Ribeiro Lima⁹² também consideram, que o instituto das cedências surge, como um instrumento jurídico ao serviço das políticas públicas no domínio do urbanismo, do ordenamento do território e do ambiente urbano, cujo principal objetivo é contribuir para a sustentabilidade dos espaços urbanos e para a qualidade de vida das populações. Mais referem, que a aplicação aos casos concretos do regime jurídico das cedências tem suscitado algumas dúvidas de interpretação, verificando-se que a atuação seguida pelos municípios nem sempre é efetuada de forma idêntica.

⁹¹ Oliveira, Fernanda Paula. Neves, Maria José Castanheira. Lopes, Dulce. Maças, Fernanda. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentado. 2011 – 3.ª Edição. Editora Almedina.

⁹² Reis, João Pereira. Lima, Rui Ribeiro. “Cedência de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infraestruturas”, Revista de Direito Público e Regulação. Setembro de 2009.

5.2 – Diplomas legais de enquadramento às cedências

O Regime Jurídico de Urbanização e Edificação tem introduzido, através dos diversos diplomas legais, alterações substanciais na questão da cedência de área de terreno para infraestruturas viárias, áreas verdes de utilização pública e equipamentos de utilização coletiva, no âmbito das operações de loteamento.

O **Decreto-Lei n.º 46 673** de 29/12 de 1965, surge como o primeiro diploma legal que contempla o regime geral dos loteamentos urbanos, pretendia regular o intenso desenvolvimento urbanístico verificado à data, originado pela atividade especulativa de promotores que visavam o aproveitamento de terrenos para efetuarem operações de loteamento sem que estivessem asseguradas as indispensáveis infra estruturas urbanísticas. Constava já seu artigo 6.º a condição de além dos trabalhos de urbanização a efetuar pelo promotor a “cedência de terreno para equipamento urbanístico”.

Os subsequentes diplomas legais, visaram dotar a Administração, como “promotora do interesse coletivo” e de meios eficazes de intervenção nas operações designadas de loteamento, alargando a sua base de intervenção.

A **Portaria n.º 678/73** de 9/10, considera a necessidade de salvaguardar o interesse público, promovendo o seu justo equilíbrio com os interesses que orientam as operações de loteamento, o n.º 2 do artigo 19.º do **Decreto-Lei n.º 289/73** de 6/6, estabelece o princípio da fixação em portaria das áreas mínimas a ceder às câmaras municipais para instalação do equipamento destinado a servir os loteamentos urbanos.

Refere o **Decreto-Lei n.º 400/84** de 31/12, que aprovou o regime jurídico dos loteamentos urbanos, no seu ponto 5 e no âmbito das questões constantes na Lei das Finanças Locais - Decreto – Lei n.º 98/84 de 29/3, a criação de taxas pela realização de infraestruturas urbanísticas e concessão da licença de loteamento, a necessidade de revisão do sistema de compensações e cedências em prática. Especificando a obrigatoriedade de cedência gratuita à câmara municipal dos terrenos necessários aos equipamentos públicos assim como dos espaços e redes públicas, a prever na respetiva proposta de loteamento.

Uma das grandes preocupações do **Decreto-Lei n.º 448/91** de 29/11, “foi proporcionar um conjunto de instrumentos que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas urbanizações resultantes de operações de loteamento”.

No que diz respeito aos espaços verdes e de utilização coletiva integrados no domínio público municipal, é introduzida a possibilidade dos moradores acederem á gestão daqueles espaços, formalizados através de simples acordos de colaboração com as câmaras municipais até á celebração de contratos administrativos de concessão de uso privativo do domínio público

municipal. Esta iniciativa visava a utilização das zonas de recreio e de lazer para que desempenhassem de forma mais eficaz as funções que fundamentaram a sua criação.

A **Portaria n.º 1182/92** de 22/12, define os parâmetros para o dimensionamento das parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos. Estes parâmetros serão obrigatoriamente considerados em operações de loteamento a realizar em áreas não abrangidas em PMOT's e naquelas em que o plano municipal de ordenamento do território em vigor não defina os respetivos valores. Pretende-se com estas disposições, "reduzir a arbitrariedade e limitar a discricionariedade, garantindo a existência de espaços mínimos para a implantação de infraestruturas e de equipamentos, indispensáveis á qualidade de vida urbana, ao desenvolvimento das funções urbanas e ainda assegurar os níveis mínimos de conforto e de utilização por parte dos cidadãos, pela criação de espaços verdes e de utilização coletiva.

O **Decreto-Lei n.º 555/99** de 16/12, constitui o diploma legal que vem introduzir significativas alterações ao regime jurídico, nomeadamente ao juntar num único diploma, os regimes jurídicos do licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e de obras particulares. Uma das inovações que este diploma veio introduzir, foi o princípio da sujeição a prévia discussão pública dos procedimentos de licenciamento de operações de loteamento urbano.

No que diz respeito às cedências gratuitas ao município de parcelas para implantação de espaços verdes públicos, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas urbanísticas, fica estabelecido o direito de reversão sobre as parcelas cedidas, quando as mesmas não sejam afetadas pelo município aos fins para as quais hajam sido cedidas, pelo que o cedente tem a possibilidade de, em alternativa, exigir o pagamento de uma indemnização, definida nos termos estabelecidos para a expropriação por utilidade pública.

A publicação da **Lei n.º 30-A/2000** de 20/12, determina que a integração das parcelas cedidas pelos loteadores para a implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva seja efetuada no domínio público municipal, estabelece a previsão destas áreas, bem como a compensação nas situações em que estas não sejam cedidas à câmara Municipal.

A **Portaria n.º 1136/01** de 25/9, vem atualizar os parâmetros de dimensionamentos, nos seus anexos I e II, para as referidas áreas a ceder, estabelecendo os valores mínimos em função dos vários tipos de ocupação do espaço, estabelece o dimensionamento do número de lugares de estacionamento necessários ao uso habitacional, determinado em função da tipologia do fogo. Define o tipo e dimensionamento dos perfis a utilizar na execução de infraestruturas de arruamento, estacionamento e passeio público e distingue ainda os conceitos de espaços verdes e de utilização pública e equipamentos de utilização coletiva.

De entre as várias alterações que o **Decreto-Lei n.º 177/2001** de 4/6 veio introduzir no Decreto-Lei n.º 555/99 de 16/12, são de referir aquelas que dizem respeito às operações de loteamento, de salientar, as condições em que é possível a dispensa da prévia discussão pública das operações de loteamento.

Outra das alterações ao RJUE, diz respeito ao alargamento do âmbito da aplicação das cedências de terrenos, que não se restringem apenas às operações de loteamento mas também às operações urbanísticas de edificação quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si, que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento, nos termos a definir em regulamento municipal.

Outra questão relevante, relativa às áreas de cedência para implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infra estruturas e equipamentos de utilização coletiva, é que esta cedência no âmbito do Decreto-Lei n.º 177/2001, teria que ser efetuada ao domínio público municipal, no entanto muitas vezes e como poderemos verificar nos casos de estudo que iremos analisar, algumas destas áreas de cedência integraram o domínio privado municipal, em clara desconformidade com o diploma legal, mas já antecipando a alteração que posteriormente foi consignada na Lei n.º 60/2007 de 4/9.

Atualmente a **Lei n.º 60/2007** de 4/9, introduziu o conceito de operações urbanísticas de “impacte relevante”. O nosso quadro jurídico sempre estabeleceu a diferença entre as distintas operações urbanísticas sejam de licenciamento de obras particulares ou licenciamento de loteamentos, constituindo estes últimos frequentemente os mais dispendiosos. Contudo, os loteamentos são a melhor forma de programar e infraestruturar a expansão urbana, esta operação urbanística deveria ser a mais utilizada e mais beneficiada em relação às edificações avulsas. Desta forma o que se tem verificado é uma “fuga aos loteamentos” optando pelo licenciamento de obras particulares uma vez que desta forma os promotores evitam cedências gratuitas de terrenos para o domínio público, destinado a espaços verdes e de utilização coletiva e infraestruturas viárias ou a respetiva compensação, em número ou espécie, que constituem o licenciamento dos loteamentos. Para contrariar esta tendência o RJUE concede aos municípios a faculdade de, através dos seus regulamentos autónomos, estabelecerem requisitos e critérios objetivos que permitem qualificar determinada operação urbanística como tendo um impacte relevante, e dessa forma deverá impor aos respetivos promotores a cedência para o domínio municipal de determinadas parcelas de terreno.

O artigo 43.º da Lei n.º 60/2007 de 4/9, determina que as operações de loteamento devem observar áreas ou parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas e equipamentos, apesar dessas áreas e nos termos do definido no ponto 3, do referido artigo, permanecerem no domínio privado dos particulares ou serem integradas no domínio municipal seja público ou privado. A título de exemplo poderá considerar-se os

logradouros dos lotes de habitação como áreas destinadas a espaços verdes, em que tais áreas permaneçam em propriedade privada e não afetam ao domínio municipal. Outra alteração que este diploma previu, diz respeito às parcelas de terreno que seriam objeto de cedência ao município, tanto podem integrar o domínio público como o privado, competindo ao município identificar, previamente à emissão do alvará, a qual dos domínios ficaram adstritas as parcelas a ceder.

A **Portaria n.º 216-B/2008** de 3/3, retificada pela Declaração n.º 24/2008, permite caracterizar as áreas que podem constituir-se como cedências, nomeadamente ao referir-se ao conceito de equipamento de utilização coletiva de forma pouco esclarecedora, o que tem provocado algumas dúvidas uma vez este conceito pode abranger um conjunto muito vasto de atividades, que poderão abranger atividades de prestação de serviços ou atividades comerciais. Como refere Fernanda Paula Oliveira⁹³, a caracterização dos equipamentos, para efeitos de cedências de áreas no âmbito das operações de loteamento, não passa apenas pela definição da sua finalidade específica, uma vez que esta é muitas vezes, definida posteriormente à concretização do loteamento, mas pelo regime jurídico ao qual se encontram sujeitos, configurando ou áreas de cedências para o domínio público ou áreas comuns para os lotes. Não sendo equiparáveis a estes equipamentos de utilização coletiva os demais equipamentos que sejam integrados num lote e que são pensados numa perspetiva privada.

De referir ainda que, as cedências ou são concretizadas pelos loteamentos ou por força do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9, sob a influência dos planos e por sua vez através dos loteamentos e das unidades operativas de planeamento e gestão.

5.3 - Cedências – parâmetros de dimensionamento

Refere o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, em vigor - Decreto-Lei n.º 555/99 de 16/12 alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30/03, do seu **Artigo 43.º**, que *os projetos de loteamentos devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, que serão dimensionadas em conformidade com os planos municipais de ordenamento do território ou, sendo estes omissos, nos termos fixados por portaria do membro do Governo responsável pelo Ordenamento do Território – Portaria n.º 216-B/2008, de 3/3, retificada pela Declaração de Retificação N.º 24/2008 de 2/5.*

⁹³ Oliveira, Fernanda Paula. Neves, Maria José Castanheira. Lopes, Dulce. Maças, Fernanda. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentado. 2011 – 3.ª Edição. Editora Almedina.

No entanto, no âmbito desta dissertação e no que diz respeito aos casos de estudo a investigar, os parâmetros de dimensionamento aplicados às várias operações de loteamento em análise não terão sido abrangidos pelas disposições agora em vigor.

Considerando que a base de dados será composta por alvarás de loteamento que terão sido emitidos pelos municípios em análise, na vigência do Decreto-Lei n.º 555/99 de 16/12, com a redação do Decreto-Lei n.º 177/2001 de 4/6, os parâmetros de dimensionamento terão sido calculados, e na inexistência de regulamentação municipal específica para o efeito, através da Portaria n.º 1136/01 de 25/9, nomeadamente os definidos nos anexos I e II.

Portaria n.º 1136/2001 de 25 de Setembro

O Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que aprovou o novo regime jurídico da urbanização e da edificação, estipula nos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º que os projetos de loteamento devem prever áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, cujos parâmetros de dimensionamento são os que estiverem definidos em plano municipal de ordenamento do território, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e pelo Plano Regional de Ordenamento do Território.

Com o objetivo de garantir a previsão daquelas áreas nos projetos de loteamento, estipula o n.º 3 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que, até ao estabelecimento dos parâmetros nos termos legalmente consagrados, a sua fixação continua a efetuar-se através de portaria, tal como vinha já sucedendo até aqui.

Assim, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho:

Manda o Governo, pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, o seguinte:

1.º Os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de utilização coletiva são os constantes dos quadros I e II anexos à presente portaria, que dela fazem parte integrante.

2.º Os valores constantes dos quadros I e II são os mínimos a considerar, atendendo aos tipos de ocupação do espaço.

3.º O dimensionamento do número de lugares de estacionamento necessários ao uso habitacional deve ser determinado em função da tipologia dos fogos e, na ausência desta indicação, deve ser considerado o valor da área média do fogo.

4.º A presente portaria entra em vigor no dia 2 de Outubro de 2001.

ANEXO I			
Parâmetros de dimensionamento			
Tipo de ocupação	Espaços Verdes e de utilização coletiva	Equipamentos de utilização coletiva	Infraestruturas - Estacionamento (a)
Habitação em moradia unifamiliar	28 m2/fogo	35 m2/fogo	1 lugar/fogo com a.c.< 120 m2.
			2 lugares/fogo com a.c. entre 120 m2 e 300 m2.
			3 lugares/fogo com a.c.>300 m2.
			O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20% para estacionamento público.
Habitação coletiva	28 m2/120m2 a.c.hab.	35 m2/120m2 a.c.hab.	Habitação com indicação de tipologia:
			1 lugar/fogo T0 e T1;
			1,5 lugares/fogo T2 e T3;
			2 lugares/fogo T4, T5 e T6;
			3 lugares/fogo > T6;
			O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20% para estacionamento público.
			Habitação sem indicação de tipologia:
			1 lugar/fogo para a.m.<90 m2
			1,5 lugares/fogo para a.m.f. entre 90 m2 e 120 m2;
			2 lugares/fogo para a.m.f. entre 120 m2 e 300 m2;
			3 lugares/fogo para a.m.f.> 300 m2;
			O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20% para estacionamento público.
Comércio	28m2/100 m2 a. c. com.	25m2/100 m2 a.c.com.	1 lugar/30 m2 a.c.com. para establ. < 1000 m2 a.c.;
			1 lugar/25 m2 a.c.com. para establ. de 1000 m2;
			1 lugar/15 m2 a.c.com. Para establ. >2500 m2 a.c.com.
Serviços	28 m2/100 m2 a. c. serv.	25m2/100 m2 a.c. serv.	3 lugares/100 m2 a.c.serv. para establ. <=500 m2;
			5 lugares/100 m2 a.c.serv. para establ. <=500 m2;
			O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 30% para estacionamento público.
Indústria e ou armazéns	23 m2/100 m2 a. c. ind./armaz.	10 m2/100 m2 a. c. ind./armaz.	1 lugar/75 m2 a.c.ind./armaz.
			Pesados: 1 lugar/500 m2 a.c.ind./armaz., com um mínimo de 1 lugar/lote (a localizar no interior do lote).
			O número total de lugares resultante da aplicação dos critérios anteriores é acrescido de 20% para estacionamento público.

Tabela 1 – Anexo I da Portaria n.º 1136/2001

ANEXO II	
Parâmetros de dimensionamento	
Tipos de ocupação	Infraestruturas - Arruamentos (b)
Habitação a. C. hab. > 80% a. c.	Perfil tipo $\geq 9,7$ m.
	Faixa de rodagem = 6,5 m.
	Passeio = 1,6 m (x2).
	Estacionamento = ((2,25 m) (x2)) (opcional)
	Caldeiras para árvores=((1,0 m) (x2)) (opcional)
Habitação (se a. C. hab. < 80%), comércio e ou serviços	Perfil tipo ≥ 12 m.
	Faixa de rodagem = 7,5 m.
	Passeio = 2,25 m (x2).
	Estacionamento = ((2,25 m) (x2)) (opcional)
	Caldeiras para árvores = ((1,0 m) (x2)) (opcional)
Quando exista indústria e ou armazéns	Perfil tipo $\geq 12,2$ m.
	Faixa de rodagem = 9 m.
	Passeio = 1,6 m (x2).
	Estacionamento = ((2,25 m) (x2)) (opcional)
	Caldeiras para árvores = ((1,0 m) (x2)) (opcional)

Tabela 2 – Anexo II da Portaria n.º 1136/2001

Anotações e conceitos referentes aos quadros I e II

(a) Os lugares apontados no quadro I referem-se, genericamente, a veículos ligeiros, sendo que, relativamente a veículos pesados, se faz referência expressa. Para o cálculo das áreas por lugar de estacionamento deve considerar-se o seguinte: veículos ligeiros: 20m² por lugar à superfície e 30m² por lugar em estrutura edificada; veículos pesados: 75 m² por lugar à superfície e 130 m² por lugar em estrutura edificada.

(b) O perfil tipo inclui a faixa de rodagem e os passeios. Caso se prefira pela inclusão de estacionamento ao longo dos arruamentos, devem aumentar-se, a cada perfil tipo, corredores laterais com 2 m (x2), 2,25m (x2) ou 2,5m (x2), consoante se trate da tipologia habitação, comércio e serviços ou indústria e ou armazéns. Quando se opte pela inclusão no passeio de um espaço permeável para caldeiras para árvores, deve aumentar-se a cada passeio 1 m. Os valores do dimensionamento de áreas destinadas a arruamentos podem não ser aplicáveis em áreas urbanas consolidadas ou com alinhamentos definidos.

Espaços verdes e de utilização coletiva – trata-se de espaços livres, entendidos como espaços exteriores, enquadrados na estrutura verde urbana, que se prestam a uma utilização menos condicionada, a comportamentos espontâneos e a uma estada descontraída por parte da população utente. Inclui, nomeadamente, jardins, equipamentos desportivos a céu aberto e praças, com exclusão dos logradouros privados em moradias uni ou bifamiliares.

Equipamentos de utilização coletiva – áreas afetas às instalações (inclui as ocupadas pelas edificações e os terrenos envolventes afetos às instalações) destinadas à prestação de serviços às coletividades (saúde, ensino, administração, assistência social, segurança pública, proteção civil, etc.), à prestação de serviços de carácter económico (mercados, feiras, etc.) e à prática de atividades culturais, de recreio e lazer e de desporto.

Infraestruturas – integram a rede viária (espaço construído destinado à circulação de pessoas e viaturas) e o estacionamento.

a.c. (área de construção) – valor expresso em metros quadrados, resultante do somatório das áreas de todos os pavimentos acima e abaixo do solo, medidas pelo extradorso das paredes exteriores, com exclusão das áreas destinadas a estacionamento.

a.c. hab. – área de construção para habitação.

a.c. com. – área de construção para comércio.

a.c. serv. – área de construção para serviços (inclui escritórios).

a.c. ind./armaz. – área de construção para indústria e armazéns.

a.m.f. (área média do fogo) – é o quociente entre a área de construção para habitação e o número de fogos.

5.4 - A compensação devida ao município pela não cedência

A cedência de terrenos no âmbito das operações urbanísticas tem enquadramento legal no **Artigo 44.º** do RJUE, que estabelece que, *o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear cedem gratuitamente ao município, parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal.*

Refere ainda que, *se o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2º ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço públicos no referido prédio ou ainda nos casos referidos no n.º 4 do artigo anterior, não há lugar a qualquer cedência para esses fins, ficando, no entanto, o proprietário obrigado ao pagamento de uma compensação ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal.*

Considerados os parâmetros de dimensionamento das áreas de cedência, definidos em PMOT, ou na sua ausência em Portaria, compete ao requerente de determinada operação urbanística, indicar as parcelas que se propõe ceder ao município para integração no respetivo domínio, competindo à câmara municipal, a decisão de aceitar ou não a pretensão à luz do interesse público que lhe compete prosseguir.

Caso se verifique algum dos pressupostos, acima referidos, não haverá lugar à cedência de terrenos para o domínio municipal, substituindo-se esta por uma compensação, em numerário ou espécie, em benefício do município. No entanto convém referir que a regra é a cedência de terrenos ao município, no âmbito das operações de loteamento e a compensação deverá ser considerada como uma exceção, competindo à câmara municipal a fundamentação desta dispensa de cedência.

5.5 - Direito de Reversão

A cedência efetuada pelo particular no âmbito de uma operação de loteamento está ainda sujeito ao direito de reversão. Ou seja, as áreas afetas a infraestruturas viárias públicas, áreas verdes públicas e equipamentos de utilização coletiva e por conseguinte encontram-se funcionalmente comprometidas por constituírem domínio municipal.

Este artigo constitui uma garantia do cedente contra a alteração do destino da parcela cedida, assegurando a necessidade de prossecução do interesse público definido pelo município e ainda uma forma de exercer controlo sobre a mesma, na medida em que impede a utilização do mecanismo das cedências para adquirir terrenos para fim distinto para o qual foi cedido.

Artigo 45.º - Reversão

“O cedente tem o direito de reversão sobre as parcelas cedidas, sempre que estas sejam afetas a fins diversos daqueles para que hajam sido cedidas.

Em alternativa ao exercício do direito atrás referido, o cedente pode exigir ao município uma indemnização, a determinar nos termos estabelecidos no Código das Expropriações com referência ao fim a que se encontra afeta a parcela, calculada à data em que pudesse haver lugar à reversão.

As parcelas que tenham revertido para o cedente ficam sujeitas às mesmas finalidades a que deveriam estar afetas aquando da cedência, salvo quando se trate de parcela a afetar a equipamento de utilização coletiva, devendo nesse caso ser afeta a espaço verde, procedendo-se ainda ao averbamento desse fato respetivo alvará e integração na admissão da comunicação prévia”.

Apesar da possibilidade das parcelas de terreno serem cedidas no âmbito das operações de loteamento, poderem integrar o domínio privado municipal, não significa que essas parcelas não devam permanecer afetas ao fim de utilidade pública a que foram destinadas, conforme fixado em alvará ou em instrumento notarial próprio. Como refere Ana Raquel Gonçalves Moniz⁹⁴, não será tão relevante a questão das parcelas cedidas integrarem o domínio público ou privado, mas antes o uso a que o município se vincula a dar às mesmas nos atos através dos quais adquire as parcelas cedidas.

⁹⁴ Ana Raquel Gonçalves Moniz “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, Direito Regional e Local n.º 4, 2008, cit. por Reis, João Pereira. Lima, Rui Ribeiro.

Ou seja, é nestes pressupostos que o referido artigo 45.º do RJUE prevê que haja reversão das parcelas cedidas, a favor do anterior proprietário, quando estas áreas sejam afetas a fins diversos daqueles que estavam previsto no momento da cedência, independentemente das parcelas terem integrado o domínio público ou o domínio privado do município.

5.6 – Gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva

A gestão das infraestruturas viárias, áreas verdes e equipamentos constitui encargo da administração municipal que está sujeita a um enquadramento jurídico específico.

Artigo 46.º - Gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva

“A gestão das infraestruturas e dos espaços verdes e de utilização coletiva pode ser confiada a moradores ou a grupos de moradores das zonas loteadas e urbanizadas, mediante a celebração com o município de acordos de cooperação ou de contratos de concessão ao domínio municipal.

Os acordos de cooperação podem incidir sobre aspetos como a limpeza e higiene, conservação dos espaços verdes, manutenção dos equipamentos de recreio e lazer e ainda sobre as questões de vigilância das referidas áreas de forma a evitar a sua degradação.

Os contratos de concessão devem ser celebrados sempre que se pretenda realizar investimentos em equipamentos de utilização coletiva ou em instalações fixas e não desmontáveis em espaços verdes ou a manutenção de infraestruturas”.



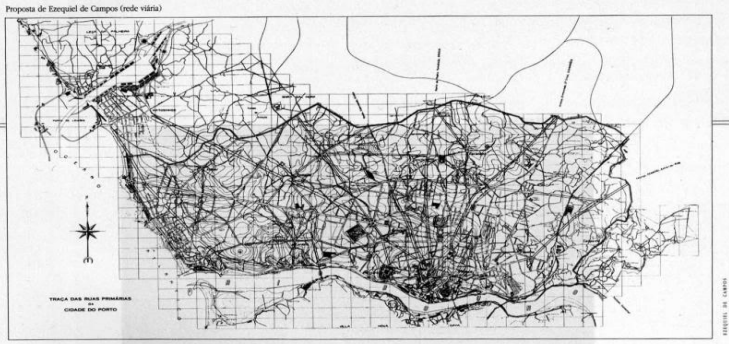

A gestão das infraestruturas viárias e dos espaços verdes e de utilização coletiva deve considerar que quando estas áreas são de titularidade privada, devem ser geridas nos termos previstos no artigo 43.º n.º4, ou seja, nos termos semelhantes a uma propriedade horizontal.

Referem as autoras⁹⁵, que a gestão das áreas integradas em domínio municipal, o município pode concertar-se com moradores individuais ou grupos de moradores (ou titulares de lotes ou frações, no caso de empresas, por exemplo), não tendo de se preocupar com o cumprimento de regras concursais, uma vez que é o próprio legislador a presumir o interesse e responsabilidade especial que os moradores têm na manutenção dos espaços que os servem, e salienta a transparência e imparcialidade que deve reger toda a atuação da administração.

⁹⁵ Oliveira, Fernanda Paula. Neves, Maria José Castanheira. Lopes, Dulce. Maças, Fernanda. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentado. 2011 – 3.ª Edição. Editora Almedina.

Capítulo 6 _ A questão das cedências no âmbito das operações de loteamento em três municípios na Área Metropolitana do Porto

Evolução do processo de urbanização da cidade do Porto para os municípios envolventes – Crescimento dos aglomerados urbanos de Gondomar, Maia e Matosinhos.

	<p>Planta séc. XVIII</p> <p>(época dos Almadas)</p> <p>Abertura dos principais arruamentos estruturantes da cidade</p>
	<p>Planta séc. XIX</p> <p>Surgem os principais eixos ferroviários</p>
	<p>Planta séc. XX</p> <p>(pós 2ª guerra mundial)</p> <p>A cidade do Porto encontra-se infraestruturada e surge a expansão urbana dos municípios envolventes</p>
	<p>Planta atual</p> <p>Área Metropolitana do Porto</p> <p>Planta da rede de metro nos municípios de Matosinhos, Maia e Gondomar</p>

6.1 - Municípios em estudo

A elaboração do estudo de caso inclui uma abordagem metodológica de investigação, que nos pareceu ser a mais adequada, na medida em que propôs a análise de alvarás de loteamento em três municípios distintos, que através do método de comparação permitirá levantar uma série de questões relativas à prática da gestão urbanística e do objeto deste estudo, mais concretamente da Cedência de Área ao Domínio Municipal no Âmbito dos Loteamentos Urbanos.

Os territórios em estudo, situados na Área Metropolitana do Porto, designadamente no arco formado pelos municípios de Matosinhos, Maia e Gondomar, localizam-se na envolvente próxima ao município do Porto. O critério de seleção utilizado teve como base o município da Maia, que constitui a realidade territorial com a qual trabalho diariamente e sobre a qual possuo um conhecimento mais aprofundado, fruto do trabalho dos últimos 11 anos, 6 dos quais dedicados à gestão urbana deste município. Os outros dois municípios foram escolhidos porque, conjuntamente com o da Maia, estão localizados na orla norte da área metropolitana do porto, todos os três confrontam geograficamente com este município e são caracterizados por dinâmicas territoriais muito similares, das quais destaco a sua articulação pela infraestrutura mais relevante construída nos últimos anos, como a Linha de Metro do Porto.

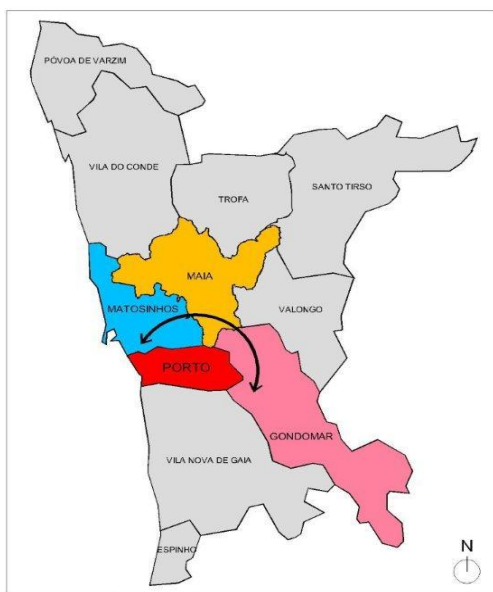


Figura 23: Mapa da Área Metropolitana do Porto. Fonte: autora

Como referência à seleção dos municípios em estudo procedeu-se à consulta do Plano Regional de Ordenamento Regional do território (PROT) da Região do Norte. Este Plano que constitui um instrumento estratégico define as linhas orientadoras do desenvolvimento, organização e gestão dos territórios da Região do Norte, traça uma imagem dos referidos

municípios da aglomeração metropolitana do Porto, como integrantes do *continuum* urbano que abrange os concelhos do Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, que constitui o núcleo central da AMP como principal polo económico, social e cultural da região e a maior conurbação do Noroeste Peninsular (Arco Metropolitano na designação do PNPOT), que constitui uma das principais âncoras de desenvolvimento no sistema urbano regional e que, conjuntamente com a AML, constitui um sistema nacional bipolar de escala ibérica e europeia⁹⁶.

Destacam-se do PROT Norte os temas relacionados com a infraestruturação do território e com a sua gestão, ordenamento e sustentabilidade. A região urbana metropolitana, surge do processo de industrialização dispersa. Os fatores que fundamentaram a extensão desta matriz territorial, foram as próprias dinâmicas produtivas, a desarticulação das políticas sectoriais promovidas pela administração central e a fragilidade das políticas de planeamento e ordenamento do território. Revelam-se importantes para este trabalho os princípios orientadores do plano que visam o equilíbrio regional no que se refere às políticas públicas no domínio da programação dos equipamentos coletivos, com especial destaque para a equidade territorial na provisão de equipamentos coletivos e no seu acesso por parte de todos os cidadãos, consignando o contributo dos equipamentos para a qualidade de vida das populações.

Entre os vários desafios estratégicos que se colocam neste plano à área metropolitana do Porto, estão entre outros, a compactação da coroa metropolitana, a reestruturação dos espaços urbano/rural, reabilitação do parque habitacional e espaços públicos envolventes, garantir que os direitos à cidadania e de acesso à cidade sejam assegurados⁹⁷.

O modelo territorial para o município da Maia⁹⁸ assenta na afirmação do concelho na Área Metropolitana do Porto, com aproveitamento das fortes acessibilidades regionais e da sua localização central, numa perspetiva de potenciação funcional do seu território, através da criação de equipamentos e infraestruturas de carácter supra-concelhio, e da implementação de modelos de atuação e gestão baseados na concertação e parcerias entre iniciativa pública e iniciativa privada. Entre outras questões visa o acréscimo de espaços verdes públicos, organizados de forma sistémica e potenciando a sua utilização coletiva em meio urbano.

⁹⁶ CCDRN, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. PROT-Norte, Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Norte. Dezembro de 2009. <http://www.ccdr-n.pt/pt/>

⁹⁷ CCDRN, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. PROT-Norte, Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Norte. Dezembro de 2009. <http://www.ccdr-n.pt/pt/>

⁹⁸ Regulamento do Plano Diretor Municipal da Maia. Aviso n.º 2383/2009

O município de Matosinhos⁹⁹, apresenta-se bastante urbanizado, constituindo-se essencialmente num único aglomerado urbano, pelo que o seu ordenamento se concentra na colmatção de áreas, na reorganização do seu tecido urbano e da sua malha viária, na redefinição de usos e na procura das ainda possíveis áreas de crescimento.

A análise de informação estatística, nomeadamente através da consulta do site do Instituto Nacional de Estatística (INE), tendo por base a informação constante dos resultados provisórios dos Censos 2011, permitiu um conhecimento mais aprofundado dos municípios revelando dados importantes nomeadamente quanto à superfície de uso do solo para equipamentos e parques urbanos identificado nos PMOT (ha) por município.

Período de referência de dados	Municípios em estudo	N.º de Freguesias por Município	Superfície de Território (km)	População Residente	Superfície de usos de solo para equipamentos e parques urbanos identificados em PMOT (ha) por localização geográfica
2010	Gondomar	12	131,90	168.027,00	541,00
	Maia	17	83,10	135.306,00	1.123,70
	Matosinhos	10	62,40	175.478,00	642,30
	Porto	15	41,40	237.584,00	925,40

Quadro 1: Dados Censos 2011

Também a análise dos PMOT's de cada município de revelou de extrema importância para o reconhecimento dos vários territórios, convém referir que todos os Planos Diretores Municipais em vigor à data no período a que se reporta o estudo, eram os designados de "primeira geração", embora o município de Matosinhos tenha publicado a 1.ª e a 2.ª alterações em 2001 e 2002, e o município da Maia publicou a 1.ª revisão em 2009.

Comparação de Indicadores Demográficos - Fonte INE, Censos 2001					
Unidade Territorial	Área (Km2)	Freguesias (n.º)	População Residente	Densidade Populacional	Variação da População Residente entre 1991/2001
Gondomar	130,50	12	164 096	1 257,4 hab/Km2	14,60%
Maia	83,40	17	120 111	1 441,00 hab/Km2	28,90%
Matosinhos	62,00	10	167 026	2 693,0 hab/Km2	10,10%
Porto	40,10	15	263 131	6 559,9 hab/Km2	-13,00%

Quadro 2: Dados Censos 2001

⁹⁹ Relatório do Plano Diretor Municipal de Matosinhos. Despacho n.º 92/92 (2.ª série), de 17/10

A leitura do quadro 2 permite verificar que os municípios apresentavam em 2001 diferentes valores dos quais se podem destacar os relativos ao crescimento populacional.

O concelho da Maia evidencia uma maior variação positiva da população residente em comparação com o município do Porto que apresenta um crescimento negativo de – 13%.

Licenças para Construção Nova de Habitação - Fonte: INE, dados relativos a 2005/2006		
Unidade Territorial	N.º	Área (m2)
GAMP	16.161,00	3.563.024,00
Gondomar	1.294,00	225.738,00
Maia	1.220,00	290.836,00
Matosinhos	2.164,00	371.595,00
Porto	2.720,00	520.747,00

Quadro 3: Dados INE 2007

O quadro 3 apresenta dados relativos aos anos de 2005 e 2006, dos três municípios em análise comparativamente com o concelho do Porto e com a Grande Área Metropolitana do Porto. Podemos aferir que Matosinhos destaca-se relativamente a Maia e Gondomar no que diz respeito à quantidade de licenças para a construção de nova habitação, apresentando valores que se aproximam muito do município do Porto.

A recolha dos dados efetuada neste sub-capítulo permitiu uma descrição e análise comparativa dos municípios em estudo, no que se refere ao território físico e população residente, tendo como referências o município do Porto e a grande área metropolitana do Porto.

6.2. – Definição da matriz de análise

Para proceder à análise comparativa entre municípios verificou-se a necessidade de elaborar uma base de dados suficientemente representativa dos processos de urbanização/operações de loteamento, licenciadas nos vários municípios e no mesmo período temporal.

Optou-se pelo período de tempo da vigência da Portaria n.º 1136/01 de 25 de Setembro, considerando-se os registos relativos aos pedidos de operações de loteamento que foram instruídos nos municípios desde 2002/01/01 até 2008/12/31. De referir que em março de 2008 foi publicada a Portaria n.º 2016/B, pelo que se pressupõe que à data do licenciamento dos pedidos

de loteamento, os parâmetros urbanísticos aplicados foram os constantes da Portaria n.º 1136/01 de 25 de Setembro. Corresponde também este a um período de tempo que permitia que as obras de urbanização estejam já executadas e algumas das construções previstas para os lotes estejam também já efetuadas e que se encontrem em bom estado de conservação como se pode verificar das imagens que se seguem.



Figura 24: AL n.º 13/05. Fonte: autora



Figura 25: AL n.º 26/05. Fonte: autora



Figura 26: AL n.º 27/05. Fonte: autora



Figura 27: AL n.º 75/07. Fonte: autora

De referir que dos pedidos de operação de loteamento solicitados aos municípios foram excluídos aqueles que embora tenham dado origem a um registo, não foram objeto de licenciamento, foram também excluídas as operações de loteamento que correspondiam ao emparcelamento, que à data constituíam operações urbanísticas de loteamento, as operações de loteamento de AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal, bem como as operações de loteamento que se destinavam à urbanização/infraestruturação de áreas não residenciais, como por exemplo as industriais e de armazenagem, sendo apenas selecionadas para análise neste trabalho as operações de loteamento que se destinam a habitação e aos usos que lhe são complementares de comércio e serviços.

Foi estabelecido o contacto com os dirigentes dos vários municípios, no sentido de colaborarem com o presente trabalho através do fornecimento de dados que se verificaram essenciais para a produção do mesmo. Estes dados, correspondem à listagem dos pedidos relativos a operações de loteamento que deram entrada nos municípios no período de tempo definido no trabalho, as peças escritas dos alvarás de loteamento, bem como as suas telas finais e a cartografia do município. Dada a distinta gestão desta informação no sistema de informação geográfica dos vários municípios e no sentido de maior agilidade da elaboração da base de dados, foram escolhidos os sistemas de representação cartográfica dos loteamentos que facilitasse o fornecimento da informação solicitada.

Em deslocação aos vários municípios para recolha da material documental, foi possível estabelecer contacto com vários técnicos e dirigentes, para troca de impressões relativas à essência deste trabalho e à prática da gestão urbana no que concerne à apreciação técnica dos pedidos de operação de loteamento e mais concretamente quanto às áreas de cedência para áreas verdes de utilização pública e equipamentos de utilização coletiva.

6.3 – Elaboração da base de dados


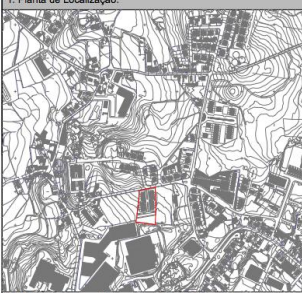
Considerando os propósitos de investigação enunciados no início do trabalho, optou-se pela escolha das variáveis de análise.

Após considerações preliminares procedeu-se à construção da base de dados, iniciando-se com a elaboração de uma matriz de análise, para descrição de cada alvará de loteamento.

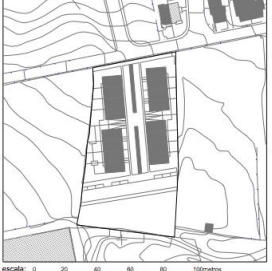
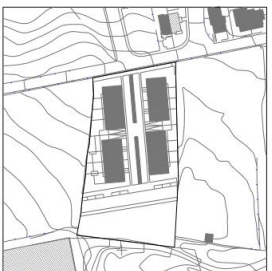
A ficha tipo é constituída por duas partes. Na primeira é identificado o alvará, o requerente e a freguesia onde se localiza determinada operação de loteamento. No ponto 1 é apresentada a planta de localização, no sentido de relacionar o processo de urbanização da operação de loteamento com a envolvente urbana próxima. O ponto 2 enuncia os parâmetros urbanísticos que apresentam a descrição de todas as áreas consideradas na operação de loteamento. No ponto 3 é efetuado o enquadramento do loteamento nos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente no plano diretor municipal e nos planos de urbanização e de pormenor no caso da sua existência. Para o efeito foi consultado o SNIT – Sistema Nacional de Informação Territorial da DGOTDU, que permitiu verificar a existência dos planos em vigor nos municípios em estudo. O ponto 4 descreve as áreas de terreno cedidas ao domínio municipal, seja ao público como ao privado, apresenta os parâmetros quantitativos das áreas cedidas para a implementação das infra estruturas, para arruamentos, passeio público e estacionamento automóvel, quantifica também as áreas cedidas para a implantação de áreas verdes de utilização pública e equipamentos de utilização coletiva, é

ainda quantificado o valor monetário ou em espécie, liquidado ao município na ausência da referida cedência de terreno.

Na segunda parte da referida ficha, no ponto 5, efetua-se a análise do loteamento no que diz respeito às áreas cedidas para espaços verdes de utilização pública e equipamentos de utilização coletiva e ainda da estrutura viária promovida pelo loteamento. Esta análise incide na caracterização das referidas áreas, se estas surgiram para cumprimento de indicações do PDM, quanto à tipologia das áreas verdes, a função/utilização definida para os equipamentos coletivos e a articulação da estrutura viária com a existente.

Matriz de Análise - Caso de Estudo	
Dissertação de Mestrado de Planeamento Regional e Urbano Universidade de Aveiro	
1	
Tema : "Cedência de Terrenos ao Domínio Municipal no Âmbito dos Loteamentos Urbanos Análise Comparativa entre Municípios da Área Metropolitana do Porto - Norte"	
<div>  <div> Município em estudo: MAIA Alvará de Loteamento n.º 16/04 Requerente: Domus Maia - Investimento Imobiliário, Lda. Freguesia: Nogueira </div> </div>	
1. Planta de Localização:	2. Parâmetros Urbanísticos:
	área do terreno: 5.902,00 m ²
	n.º lotes: 4
	n.º fogos: 16
	área de implantação: 1.200,00 m ²
	área bruta de construção: 4.148,00 m ²
	área de construção:
	acima do solo: 2.400,00 m ²
	abaixo do solo: 1.748,00 m ²
	n.º pisos:
	acima do solo: 2
abaixo do solo: 1	
área total dos lotes constituídos: 2.863,00 m ²	
área de construção por uso:	
habitação unifamiliar:	
habitação bifamiliar:	
habitação coletiva:	2.400,00 m ²
comércio/serviços:	
3. Enquadramento nos Instrumentos de Gestão Territorial:	
PDM : (Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/94, de 17 de Maio)	n.º lugares de estacionamento:
PU :	público: 14
PP :	privado: 32
4. Área de Terreno Cedida:	
para o domínio público municipal:	3.039,00 m ²
para o domínio privado municipal:	1.268,00 m ²
para infraestruturas (total) :	1.771,00 m ²
	passaios: 1.174,00 m ²
	estacionamento: 159,00 m ²
	arruamento: 438,00 m ²
área para espaços verdes e equipamentos de utiliz. coletiva:	1.268,00 m ²
compensação paga pela não cedência de área de terreno:	€ 0,00
compensação paga em espécie pela não cedência de área de terreno:	
percentagem da área da parcela de terreno que integrou o espaço público* :	51%
* cálculo da área da parcela cedida para o domínio público sobre a área da parcela de terreno inicial	

folha 1

Matriz de Análise - Caso de Estudo	
Dissertação de Mestrado de Planeamento Regional e Urbano Universidade de Aveiro	
1	
Tema : "Cedência de Terrenos ao Domínio Municipal no Âmbito dos Loteamentos Urbanos Análise Comparativa entre Municípios da Área Metropolitana do Porto - Norte"	
6. Análise ao Loteamento:	
ÁREAS VERDES E EQUIPAMENTOS:	
	<div> <div> ÁREAS VERDES </div> <div> - a cedência surge para cumprir indicações do PDM : sim - <input type="checkbox"/> não - <input type="checkbox"/> </div> </div> <div> <div> tipologia : </div> <div> concentrada - <input type="checkbox"/> dispersa - <input type="checkbox"/> contínua - <input type="checkbox"/> </div> </div> <div> <div> EQUIPAMENTO COLETIVO </div> <div> - a cedência surge para cumprir indicações do PDM : sim - <input type="checkbox"/> não - <input type="checkbox"/> </div> </div> <div> <div> função/utilização : </div> <div> definida - <input type="checkbox"/> indefinida - <input type="checkbox"/> </div> </div> <div> <div> localização face à estrutura viária existente: </div> <div> articula-se - <input type="checkbox"/> não se articula - <input type="checkbox"/> </div> </div>
ESTRUTURA VIÁRIA:	
	<div> <div> classificação das vias existentes face ao PDM: </div> <div> <input type="checkbox"/> - via principal <input type="checkbox"/> - via secundária <input type="checkbox"/> - artéria de acesso local </div> </div> <div> <div> - limite do loteamento </div> <div> - estrutura viária existente </div> <div> - estrutura viária gerada pelo loteamento </div> <div> - estacionamento gerado pelo loteamento </div> <div> - passeio público existente </div> <div> - passeio público gerado pelo loteamento </div> <div> - passeio pedonal exclusivo </div> </div>

folha 2

Figura 28: Matriz Tipo

Após a elaboração da matriz de análise para todos os alvarás selecionados e recolhida a informação necessária em todos os municípios foi elaborada a base de dados, constituída por 30 alvarás no município de Gondomar, 32 alvarás no município da Maia e 31 alvarás no município de Matosinhos, que permitirá analisar os loteamentos licenciados no mesmo período de tempo, nos vários concelhos em estudo.

6.4 – Caracterização dos loteamentos e das áreas de cedência quanto à forma urbana

A caracterização dos loteamentos e das áreas de cedência neles considerados nomeadamente no que diz respeito à sua forma urbana, foi muitas vezes discutida com colegas do município da Maia em conversas informais, onde se efetuou uma análise crítica salientando as questões mais relevantes.

Também a troca de impressões com colegas das outras autarquias, bem como dos seus dirigentes municipais permitiu um contacto próximo com a realidade dos municípios, sobre questões do âmbito do planeamento do território e da gestão urbana.

Os loteamentos analisados adotam uma grande variedade de escalas, das quais se destacam as de menor (correspondentes a parcelas com menos de 5.000m² a lotear) capacidade construtiva e correspondem a um simples preenchimento de um “vazio” e outros de maior (correspondentes a parcelas com mais de 30.000m² a lotear) capacidade construtiva que adquirem um efeito estruturante do território. Em alguns casos de escala intermédia, verifica-se a possibilidade de alguns loteamentos adotarem uma forma que permita a sua expansão, por efeito de repetição da “malha” urbana. Embora possam gerar arruamentos descontínuos, futuramente poderão articular-se com outra operação urbanística complementar, o que nos parece um fator positivo.

A estrutura viária que surge deste processos de urbanização normalmente destaca-se de forma positiva das áreas envolventes, quer ao nível de dimensionamento, quer em qualidade de materiais, arborização, (...).

A articulação entre os arruamentos gerados pelos loteamentos e a estrutura viária existente é na generalidade aceitável, no entanto, nos poucos casos analisados que geraram percursos pedonais exclusivos, estes geralmente não se articulavam com os percursos de acesso às áreas verdes de utilização público, nem com os equipamentos coletivos, quando deviam estabelecer com eles uma relação muito próxima.

A localização das áreas cedidas para áreas verdes e equipamentos, face à estrutura viária existente é frequentemente muito distante. O acesso a estas áreas é por norma efetuado através da estrutura viária realizada pela operação de loteamento, sugerindo um uso exclusivo, como o exemplo que se segue.



Figura 29: Planta Alvará Loteamento n.º 21/06, município da Maia

No entanto, a forma urbana do loteamento será mais qualificada se as áreas cedidas para espaços verdes e equipamentos adquirirem na estrutura urbana uma posição de centralidade. Por vezes também estão localizadas em áreas que não permitem a articulação da rede viária existente com a rede viária gerada pelo loteamento, produzindo um efeito “tampão”, como o exemplo que se segue.

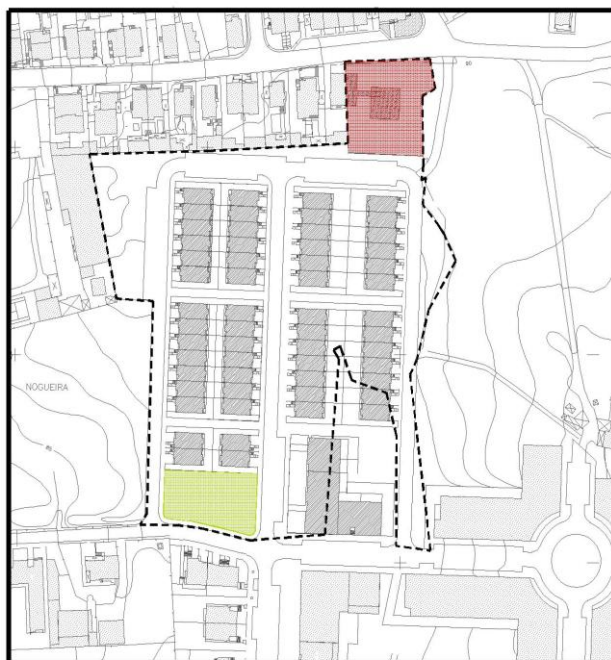


Figura 30: Planta Alvará Loteamento n.º 26/05, município da Maia

De acordo com a abordagem efetuada no capítulo 2, estas características dos loteamentos poderão promover o sentimento de segurança nas áreas verdes e de equipamentos, considerando que este é maior em função da sua localização face à estrutura urbana, ou seja, quanto mais central for a localização de uma área destinada a implantar um equipamento menor será a possibilidade de ser objeto de vandalismo. Também no que diz respeito às referidas áreas de cedência, quanto mais acessíveis e centralizadas forem, maior será o nível de sociabilização da população e maior será o sentido de comunidade.

6.5 – Qualificação das áreas cedidas para domínio municipal

Da análise aos loteamentos efetuada podemos referir:

- A maior parte dos loteamentos analisados destinam-se à urbanização de terrenos essencialmente destinados à construção de habitação unifamiliar.
- Constituem operações urbanísticas geralmente de reduzida dimensão, que conseqüentemente dão origem a reduzida necessidade de ceder áreas para domínio público.
- Verifica-se que a escala de prioridades quanto às áreas a ceder para o domínio público municipal é sempre considerada inicialmente a área necessária à infraestruturação do loteamento no que diz respeito a arruamentos, estacionamento e passeio público, que, nos loteamentos de reduzida dimensão esgota as necessidades previstas na Portaria n.º 1136/01, na medida em que os municípios consideram privilegiar este tipo de infraestrutura, por ser essencial à operação urbanística” em detrimento da cedência de pequenas áreas destinadas a espaços verdes e de equipamentos coletivos.
- Será de referir que muito embora a referida Portaria n.º 1136/01 considere de forma distinta, os parâmetros de dimensionamento das áreas a ceder para infraestruturas (arruamentos e estacionamento), áreas verdes e equipamentos, o que se verifica na prática da gestão urbanística, é que os municípios aceitam como cumpridos os parâmetros de dimensionamento definidos na Portaria, as áreas cedidas ao domínio municipal que se esgotam nas infraestruturas para arruamentos, estacionamento e passeio público. Não sendo previstas áreas verdes nem áreas para equipamentos.
- Essencialmente, o que se pode verificar é que estes processos de urbanização servem essencialmente para promover uma qualificação na estrutura viária, no estacionamento e passeio público.

6.6 – Análise Comparativa entre Municípios

Elaborados os relatórios finais da análise efetuada aos alvarás de loteamento, podemos estabelecer uma comparação entre os municípios em estudo, relativamente aos seguintes parâmetros:

- a área do território de cada município sujeita a operação de loteamento/urbanizada
- a percentagem da área de terreno sujeita a loteamento que foi cedida para “espaço público”
- o n.º de fogos de habitação criados
- a compensação paga ao município pela não cedência de área de terreno para áreas verdes e equipamentos coletivos
- a localização do loteamento, ao nível da freguesia e do município

A média da área de terreno que foi cedida ao domínio público em todos os loteamentos é a seguinte:

- Município de Gondomar – 22,04%
- Município da Maia – 35,89%
- Município de Matosinhos – 25,56%

O quadro seguinte apresenta a totalidade dos valores referentes a cada município.

Total dos alvarás de loteamento em estudo:			
Município	n.º de fogos gerados pelos loteamentos em estudo	área de terreno que integrou espaço público	compensação paga pela não cedência
Gondomar	973	60.361,70 m2	€ 1.207.781,46
Maia	1.041	119.303,44 m2	€ 366.921,92
Matosinhos	1.402	86.360,78 m2	€ 683.761,22

Quadro 4: Total dos alvarás de loteamento em estudo

Para uma análise adequada consideramos a mesma quantidade de fogos – 100 fogos/município – para avaliar a correspondente área de terreno cedida ao domínio público e a compensação paga pela não cedência, que se apresenta no quadro que se segue:

Área de terreno cedida e compensação paga/100 fogos:			
Município	n.º de fogos gerados pelos loteamentos em estudo	área de terreno que integrou espaço público	compensação paga pela não cedência
Gondomar	100	6.203,67 m2	€ 124.129,65
Maia	100	11.460,46 m2	€ 35.247,06
Matosinhos	100	6.159,77 m2	€ 48.770,41

Quadro 5: Dados por 100 fogos

Verificamos sob o ponto de vista quantitativo que dos loteamentos objeto de estudo, os do município da Maia foram os que geraram, em termos de área, a maior quantidade de terreno que foi cedido ao domínio público municipal para a implantação de infraestruturas viárias (arruamentos, estacionamento e passeio público), áreas verdes e equipamentos coletivos. Os municípios de Gondomar e Matosinhos apresentam-se equiparados nestes valores.

No que diz respeito à compensação paga pela não cedência de área de terreno, destaca-se o município de Gondomar, que apresenta valores significativamente superiores aos restantes municípios. Os resultados da análise apontam para uma percentagem mais baixa das áreas cedidas ao domínio público e, em complemento, na generalidade dos casos é efetuada a compensação monetária.

Quanto ao município de Matosinhos, também se verifica que a cedência de área de terreno é complementada pela compensação paga ao município pela não cedência da totalidade de área definida na Portaria.

O município da Maia é o que apresenta maior área cedida ao domínio municipal para espaço público.

Os resultados apresentam-se de forma díspar. Várias razões parecem determinar estas duas situações, de acordo com os seguintes critérios. O nível de infraestruturação existente em cada município parece ser um fator determinante para a decisão no processo de cedência.

Podemos verificar no caso do município de Matosinhos que os loteamentos em estudo localizam-se predominantemente na freguesia de Leça da Palmeira, que se apresenta como uma das zonas mais urbanas. Na generalidade trata-se de loteamentos que visam o preenchimento de “vazios” num território que se pretende densificar.

No caso do município da Maia, verifica-se que a maior parte dos loteamentos localizam-se em áreas de expansão urbana.

No caso do município de Gondomar, os loteamentos distribuem-se uniformemente pelo município. A sua maioria corresponde a loteamentos destinados à implantação de moradias unifamiliares isoladas ou agregadas de forma geminada, constituem lotes com uma baixa densidade de construção e com logradouro, que parcialmente será utilizado como área de jardim. Nestes casos considero não ser necessário a existência de áreas de utilização pública para zonas verdes quando a propriedade privada já assegura essa valência.

Enquanto nos municípios da Maia e Matosinhos os loteamentos tem uma dimensão muito pequena, alguns dos loteamento efetuados no concelho de Gondomar têm uma dimensão maior, ou seja, nalguns casos geram um maior número de fogos muito superior aos loteamentos dos outros municípios, o que permite uma análise distinta na medida em que quanto maior for a área de construção maior é a necessidade de área a ceder ao município.

Numa análise aos quadros dos relatórios com os dados recolhidos para cada município podemos agrupar os loteamentos em função da área da parcela de terreno, à qual corresponderá uma determinada capacidade construtiva e consequentemente dará origem a uma percentagem da parcela para integrar espaço público.

Classificação dos loteamentos em função da dimensão da área da parcela de terreno:				
Município	n.º de loteamentos com área de terreno até 5.000 m2 por % nos loteamentos analisados	n.º de loteamentos com área de terreno até 5.000 m2 a 20.000 m2 por % nos loteamentos analisados	n.º de loteamentos com área de terreno até 20.000 m2 a 30.000 m2 por % nos loteamentos analisados	n.º de loteamentos com área de terreno superior a 30.000 m2 por % nos loteamentos analisados
Gondomar	15 / 50%	10 / 25%	4 / 13,33%	1 / 3,33%
Maia	9 / 28,125%	20 / 62,5%	1 / 3,125%	2 / 6,25%
Matosinhos	19 / 66,33%	8 / 26,66%	2 / 6,66%	2 / 6,66%

Quadro 6: Classificação dos loteamentos em função da dimensão da área da parcela de terreno loteada

Podemos verificar através da cartografia o efeito estruturante que os loteamentos podem adquirir na estrutura urbana onde se inserem.

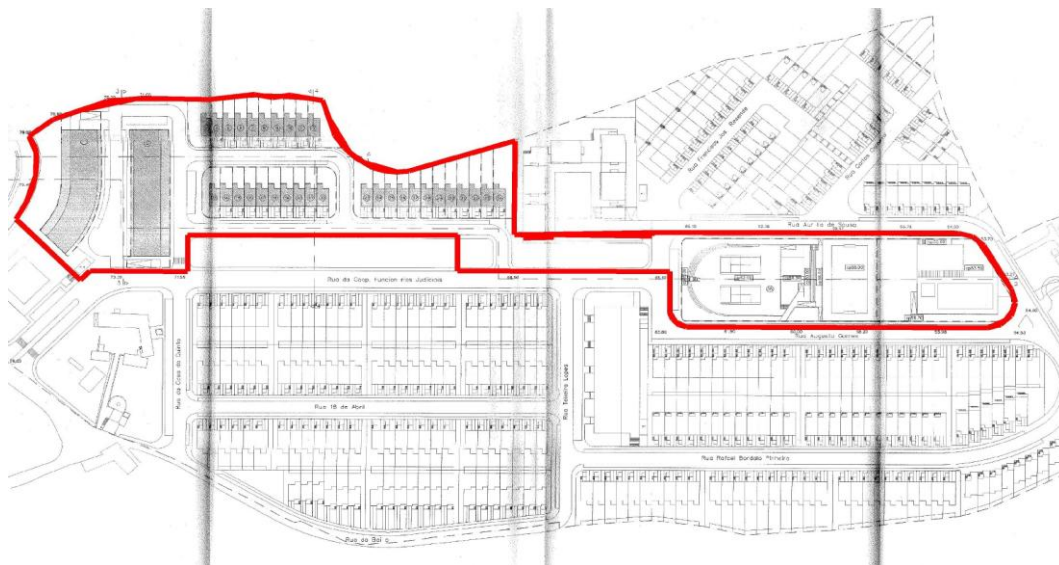


Figura 31 - Planta do Alvará de Loteamento n.º 7/03 – Gondomar

Fonte: Câmara Municipal de Gondomar

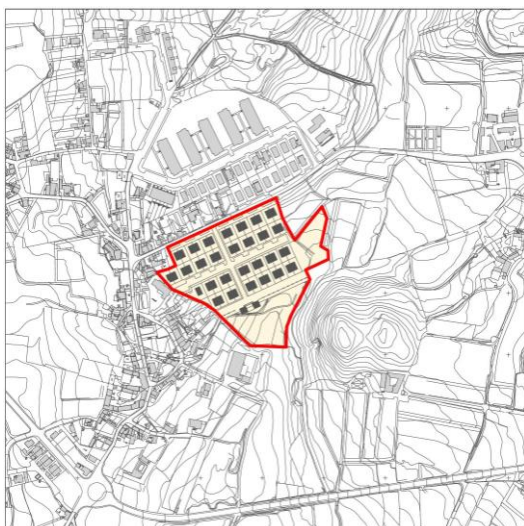


Figura 32 - Planta do Alvará de Loteamento n.º 21/06

Fonte: Câmara Municipal da Maia

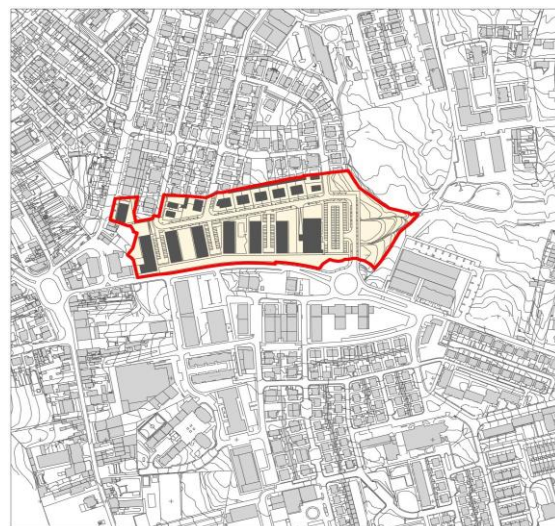


Figura 33 - Planta do Alvará de Loteamento n.º 22/10

Fonte: Câmara Municipal da Maia

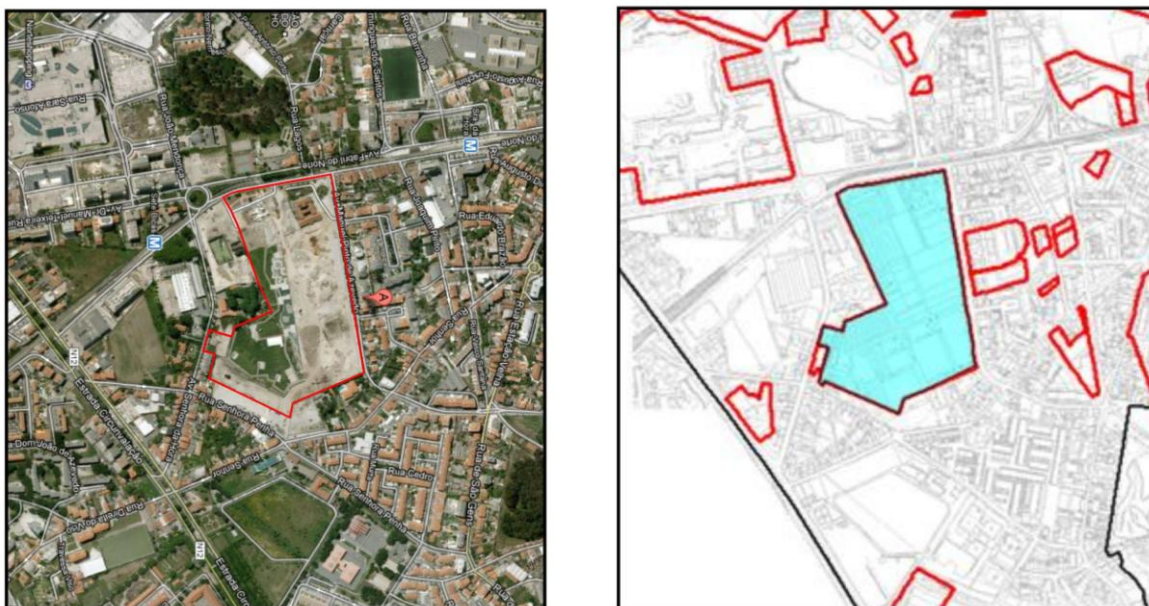


Figura 34 - Ortofotomapa e Planta do Alvará de Loteamento n.º 955/05 – Matosinhos

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

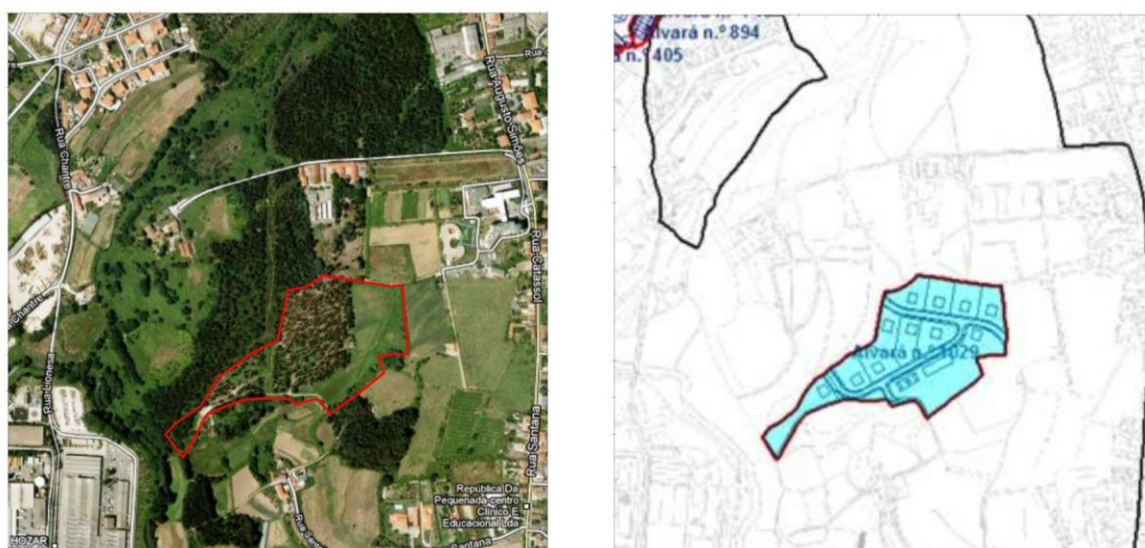


Figura 35 - Ortofotomapa e Planta do Alvará de Loteamento n.º 1029/08 – Matosinhos

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Verificamos que em loteamentos de pequena dimensão as cedências são efetuadas essencialmente para infraestruturas de arruamentos, estacionamento e passeio público e em loteamentos de dimensão maior, além das infraestruturas também se efetiva a cedência para áreas verdes e equipamentos coletivos.

Uma vez que nestes casos, estas áreas também adquirem uma maior importância, ou seja a área de cedência só deverá ser afeta a áreas verdes quando as parcelas de terreno a lotear tiverem mais de 500 m² e cuja menor dimensão não seja inferior a 10 metros quadrados. No entanto os PDM dos vários municípios à data dos loteamentos em estudo, não previam este tipo de situações e os parâmetros aplicados eram os definidos na Portaria, dando origem a áreas subaproveitadas.

O que se pode ainda constatar da análise efetuada, é que as cedências não estavam contempladas nos vários PMOT pelo que a decisão quanto à cedência de área para a implantação de áreas verdes e equipamentos coletivos e quanto à utilização destes últimos decorriam da proposta do promotor. Esta questão poderá fundamentar o facto de que na generalidade às áreas cedidas para equipamentos não lhes é atribuído um uso específico à data do deferimento do projeto de arquitetura, constatando-se que estas áreas ficam como reserva do município. De referir, que nestas circunstâncias, e à data das obras de urbanização, não foram impostas condições aos promotores imobiliários para o tratamento destas áreas, nomeadamente na seu tratamento com mobiliário urbano, arborização, enrelvamento, (...).

Por último convém referir que também a questão da manutenção das áreas cedidas ao domínio municipal, constitui um encargo significativo do orçamento municipal, na medida em que será necessário manter as condições de conservação destes espaços. Face ao endividamento que afeta a maioria dos municípios do nosso país, e também aos municípios em estudo a questão das cedências de áreas para estes fins deverá ser ponderada também a este nível.

Acresce indicar, que de facto a dificuldade da questão reside na definição do limite a estabelecer entre a proposta do promotor imobiliário, que pretende retirar a maior rentabilidade fundiária do seu terreno e a discricionariedade da administração local em aprovar a área a ceder, ou a compensar monetariamente o município pela não cedência, de forma a garantir a prossecução dos interesses públicos.

Relatório final dos dados recolhidos para o município de Gondomar						
n.º ficha	alvarás de loteamento	área de terreno loteada	n.º fogos	percentagem de área de terreno que integrou espaço público	compensação paga pela não cedência	freguesia
1	04 -- 2003	2.450,00 m2	8	3%	€ 16.021,39	S. Pedro Cova
2	05 -- 2003	9.303,00 m2	45	25%	€ 24.657,58	Jovim
3	07 -- 2003	31.882,00 m2	132	32%	_____	S. Cosme
4	08 -- 2003	4.263,00 m2	8	10%	€ 11.598,40	S. Cosme
5	09 -- 2003	5.298,49 m2	24	19%	€ 41.396,24	Baguim do Monte
6	02 -- 2004	29.316,25m2	65	27%	€ 56.738,50	S. Cosme
7	03 -- 2004	20.285,00 m2	100	27%	€ 182.885,65	Rio Tinto
8	03 -- 2005	2.900,00 m2	14	31%	€ 17.778,20	Melres
9	07 -- 2005	4.026,30 m2	9	17%	€ 27.215,30	S. Cosme
10	08 -- 2005	9.522,00 m2	16	32%	€ 56.710,65	S. Cosme
11	09 -- 2005	20.552,00 m2	113	44%	€ 50.269,95	S. Pedro Cova
12	10 -- 2005	12.638,00 m2	56	32%	€ 165.654,10	Rio Tinto
13	13 -- 2005	1.514,80 m2	7	3%	€ 19.217,60	Valbom
14	14 -- 2005	1.169,00 m2	4	20%	€ 11.048,95	Fânzeres
15	15 -- 2005	1.124,00 m2	5	8%	€ 13.320,45	Valbom
16	02 -- 2006	12.521,00 m2	5	4%	€ 10.105,00	Baguim do Monte
17	03 -- 2006	1.275,00 m2	4	17%	€ 8.436,30	Jovim
18	04 -- 2006	4.202,00 m2	11	10%	€ 15.522,10	Medas
19	05 -- 2006	3.122,00 m2	4	10%	€ 11.573,60	Rio Tinto
20	07 -- 2006	7.150,00 m2	24	44%	€ 24.304,55	Foz do Sousa
21	08 -- 2006	20.250,00 m2	33	48%	_____	S. Pedro Cova
22	09 -- 2006	3.002,79 m2	7	9%	€ 27.092,90	Fânzeres
23	02 -- 2007	4.800,00 m2	10	35%	€ 22.613,95	S. Cosme
24	05 -- 2007	12.095,00 m2	63	29%	€ 82.368,20	Foz do Sousa
25	08 -- 2007	4.600,00 m2	8	10%	€ 20.336,85	Jovim
26	10 -- 2007	13.500,00 m2	9	20%	€ 21.187,30	Baguim do Monte
27	11 -- 2007	430,00 m2	3	30%	€ 6.829,35	S. Pedro Cova
28	01 -- 2008	1.745,00 m2	3	24%	€ 9.475,40	Fânzeres
29	02 -- 2008	7.215,00 m2	24	39%	€ 51.613,40	Rio Tinto
30	05 -- 2008	14.100,00 m2	88	34%	€ 201.809,60	Rio Tinto
total		266.301,63 m2	1401		€ 1.207.781,46	

média		22,04		
desvio padrão		13,79		

Quadro 7: Relatório final dos dados recolhidos para o município de Gondomar

Percentagem de área cedida ao domínio público no município de Gondomar						
n.º ficha	alvarás de loteamento	percentagem de área cedida para o domínio público (total)	percentagem de área cedida para infraestruturas viárias	percentagem de área cedida para áreas verdes	percentagem de área cedida para equipamentos coletivos	freguesia
1	04 -- 2003	3%	3%	0%	0%	S. Pedro Cova
2	05 -- 2003	25%	24,5%	0,5%	0%	Jovim
3	07 -- 2003	32%	14%	8%	10%	S. Cosme
4	08 -- 2003	10%	10%	0%	0%	S. Cosme
5	09 -- 2003	19%	19%	0%	0%	Baguim do Monte
6	02 -- 2004	27%	27%	0%	0%	S. Cosme
7	03 -- 2004	27%	27%	0,5%	0%	Rio Tinto
8	03 -- 2005	31%	21%	10%	0%	Melres
9	07 -- 2005	17%	17%	0%	0%	S. Cosme
10	08 -- 2005	32%	32%	0%	0%	S. Cosme
11	09 -- 2005	44%	23%	21%	0%	S. Pedro Cova
12	10 -- 2005	32%	19%	13%	0%	Rio Tinto
13	13 -- 2005	3%	3%	0%	0%	Valbom
14	14 -- 2005	20%	20%	0%	0%	Fânzeres
15	15 -- 2005	8%	8%	0%	0%	Valbom
16	02 -- 2006	4%	4%	0%	0%	Baguim do Monte
17	03 -- 2006	17%	17%	0%	0%	Jovim
18	04 -- 2006	10%	10%	0%	0%	Medas
19	05 -- 2006	10%	10%	0%	0%	Rio Tinto
20	07 -- 2006	44%	32%	12%	0%	Foz do Sousa
21	08 -- 2006	48%	17%	31%	0%	S. Pedro Cova
22	09 -- 2006	9%	9%	0%	0%	Fânzeres
23	02 -- 2007	35%	34,9%	0,1%	0%	S. Cosme
24	05 -- 2007	29%	13%	0,5%	15,5%	Foz do Sousa
25	08 -- 2007	10%	10%	0%	0%	Jovim
26	10 -- 2007	20%	19,7%	3%	0%	Baguim do Monte
27	11 -- 2007	30%	30%	0%	0%	S. Pedro Cova
28	01 -- 2008	24%	24%	0%	0%	Fânzeres
29	02 -- 2008	39%	35%	4%	0%	Rio Tinto
30	05 -- 2008	34%	33%	1%	0%	Rio Tinto

Quadro 8: Percentagem de área cedida para o domínio público no município de Gondomar

Relatório final dos dados recolhidos para o município da Maia						
n.º ficha	alvarás de loteamento	área de terreno loteada	n.º fogos	percentagem de área de terreno que integrou espaço público	compensação paga pela não cedência	freguesia
1	16 -- 2004	5.902,00 m2	16	53%	_____	Nogueira
2	05 -- 2005	18.698,00 m2	28	46%	_____	Águas Santas
3	06 -- 2005	16.200,00 m2	30	39%	_____	Gemunde
4	13 -- 2005	4.843,00 m2	9	42%	_____	Vermoim
5	24 -- 2005	7.230,00 m2	21	68%	_____	Milheirós
6	26 -- 2005	28.656,60 m2	74	43%	_____	Nogueira
7	27 -- 2005	15.766,00 m2	100	44%	_____	Pedrouços
8	21 -- 2006	38.321,00 m2	55	25%	_____	Silva Escura
9	48 -- 2006	5.670,00 m2	17	30%	_____	Águas Santas
10	12 -- 2007	8.231,00 m2	14	43%	_____	Nogueira
11	51 -- 2007	17.000,00 m2	33	35%	_____	Águas Santas
12	58 -- 2007	5.188,00 m2	9	36%	_____	S. Pedro Avioso
13	66 -- 2007	10.578,00 m2	23	58%	_____	Nogueira
14	69 -- 2007	2.253,00 m2	4	10%	_____	Nogueira
15	75 -- 2007	12.450,00 m2	17	46%	_____	Águas Santas
16	76 -- 2007	2.694,00 m2	5	12%	€ 12.326,39	Gondim
17	06 -- 2008	3.288,25 m2	4	0%	€ 4.014,88	St.ª Maria Avioso
18	07 -- 2008	7.483,00 m2	24	64%	_____	Maia
19	15 -- 2008	1.529,00 m2	3	3%	€ 4.532,39	Moreira
20	16 -- 2008	12.341,00 m2	26	35%	_____	Águas Santas
21	17 -- 2008	10.805,00 m2	21	51%	_____	Águas Santas
22	38 -- 2008	5.995,00 m2	8	11,5%	€ 19.968,75	S. Pedro Avioso
23	48 -- 2008	6.295,00 m2	11	31%	€ 1.384,50	Vermoim
24	53 -- 2008	207,68 m2	24	33%	€ 1.500,00	Maia
25	05 -- 2009	17.933,00 m2	124	65%	€ 292.795,00	Vermoim
26	13 -- 2009	3.985,00 m2	7	24%	€ 7.293,19	Vermoim
27	47 -- 2009	7.246,00 m2	16	41%	€ 1.092,50	S. Pedro Avioso
28	52 -- 2009	4.075,00 m2	8	25%	_____	Nogueira
29	22 -- 2010	49.905,00 m2	221	62%	_____	Vermoim
30	26 -- 2010	8.217,00 m2	12	29%	_____	Silva Escura
31	27 -- 2010	5.155,00 m2	5	3%	€ 8.153,95	Vermoim
32	30 -- 2011	1.510,00 m2	4	20%	€ 13.860,17	Moreira
total		345.650,53 m2	973		€ 366.921,92	

média		35,89		
desvio padrão		19,04		

Quadro 9: Relatório final dos dados recolhidos para o município da Maia

Percentagem de área cedida ao domínio público no município da Maia						
n.º ficha	alvarás de loteamento	percentagem de área cedida para o domínio público (total)	percentagem de área cedida para infraestruturas viárias	percentagem de área cedida para áreas verdes	percentagem de área cedida para equipamentos coletivos	freguesia
1	16 -- 2004	53%	30%	11,5%	11,5%	Nogueira
2	05 -- 2005	46%	35%	11%	0%	Águas Santas
3	06 -- 2005	39%	27%	12%	0%	Gemunde
4	13 -- 2005	42%	30%	12%	0%	Vermoim
5	24 -- 2005	68%	39%	15%	4%	Milheirós
6	26 -- 2005	43%	35%	4,5%	4%	Nogueira
7	27 -- 2005	44%	35%	9%	0%	Pedrouços
8	21 -- 2006	25%	24,9%	0%	0%	Silva Escura
9	48 -- 2006	30%	0,5%	24,5%	0%	Águas Santas
10	12 -- 2007	43%	24,1%	18,9%	0%	Nogueira
11	51 -- 2007	35%	22%	13%	0%	Águas Santas
12	58 -- 2007	36%	25%	11%	0%	S. Pedro Avioso
13	66 -- 2007	58%	48%	10%	0%	Nogueira
14	69 -- 2007	10%	10%	0%	0%	Nogueira
15	75 -- 2007	46%	33%	13%	0%	Águas Santas
16	76 -- 2007	12%	12%	0%	0%	Gondim
17	06 -- 2008	0%	0%	0%	0%	St.ª Maria Avioso
18	07 -- 2008	64%	64%	0%	0%	Maia
19	15 -- 2008	3%	3%	0%	0%	Moreira
20	16 -- 2008	35%	21%	14%	0%	Águas Santas
21	17 -- 2008	51%	19,8%	30%	1,2%	Águas Santas
22	38 -- 2008	11,5%	11,5%	0%	0%	S. Pedro Avioso
23	48 -- 2008	31%	30%	1%	0%	Vermoim
24	53 -- 2008	33%	33%	0%	0%	Maia
25	05 -- 2009	65%	35%	30%	0%	Vermoim
26	13 -- 2009	24%	16%	8%	0%	Vermoim
27	47 -- 2009	41%	26%	15%	0%	S. Pedro Avioso
28	52 -- 2009	25%	25%	0%	0%	Nogueira
29	22 -- 2010	62%	23%	39%	0%	Vermoim
30	26 -- 2010	29%	19%	10%	0%	Silva Escura
31	27 -- 2010	3%	3%	0%	0%	Vermoim
32	30 -- 2011	20%	20%	0%	0%	Moreira

Quadro 10: Percentagem de área cedida para o domínio público no município da Maia

Relatório final dos dados recolhidos para o município de Matosinhos						
n.º ficha	alvarás de loteamento	área de terreno loteada	n.º fogos	percentagem de área de terreno que integrou espaço público	compensação paga pela não cedência	freguesia
1	830/03	1.524,00 m2	7	0%	€ 5.248,53	Leça da Palmeira
2	831/03	4.007,05 m2	9	16%	€ 4.625,11	Leça da Palmeira
3	849/03	950,00 m2	5	0%	€ 8.657,00	Matosinhos
4	868/04	23.796,00 m2	127	49%	€ 97.253,72	Leça da Palmeira
5	887/04	7.611,00 m2	34	23%	€ 55.020,00	Leça da Palmeira
6	902/05	7.548,00 m2	67	65%	€ 28.183,19	Sr.ª da Hora
7	905/05	490,00 m2	10	0%	€ 33.502,70	Matosinhos
8	907/05	1.612,00 m2	28	29%	€ 40.000,00	Leça do Balio
9	911/05	1.300,00 m2	5	50%	€ 4.046,70	Leça da Palmeira
10	955/05	119.172,00 m2	795	24%	€ 308.284,83	Sr.ª da Hora
11	956/05	1.580,00 m2	7	9%	€ 5.239,50	Sr.ª da Hora
12	958/06	3.123,76 m2	16	22%	€ 15.419,70	Lavra
13	961/06	2.919,21 m2	17	37%	€ 11.410,40	Leça do Balio
14	964/06	214,83 m2	2	0%	€ 11.410,00	Leça da Palmeira
15	966/06	1.125,20 m2	8	0%	€ 6.892,43	Lavra
16	967/06	542,90 m2	4	0%	€ 3.481,02	Lavra
17	985/06	3.552,50 m2	4	10%	€ 1.092,93	Lavra
18	986/06	17.800,00 m2	17	28%	€ 2.484,85	Leça do Balio
19	995/07	8.300,00 m2	39	64%	_____	Leça do Balio
20	1002/07	4.988,00 m2	14	40%	_____	Leça do Balio
21	1003/07	4.900,00 m2	4	28%	€ 9.562,84	Lavra
22	1007/07	6.745,00 m2	14	52%	_____	St.ª Cruz do Bispo
23	1009/07	24.019,20 m2	92	42%	_____	Sr.ª da Hora
24	1023/08	1.948,00 m2	11	0%	€ 15.488,43	Matosinhos
25	1029/08	47.320,00 m2	11	37%	_____	Leça do Balio
26	1032/08	6.425,49 m2	10	43%	€ 6.019,65	Leça da Palmeira
27	1039/08	13.800,00 m2	15	45%	_____	Perafita
28	1072/09	700,00 m2	4	11,5%	€ 10.437,69	Leça da Palmeira
29	1074/09	6.080,00 m2	16	35%	_____	S. Mamede Infesta
30	1097/10	4.774,00 m2	5	24%	_____	Leça do Balio
31	1108/10	2.057,00 m2	5	26%	_____	Leça da Palmeira
total		330.925,14 m2	1402		€ 683.761,22	

média		25,56		
desvio padrão		21,59		

Quadro 11: Relatório final dos dados recolhidos para o município de Matosinhos

Percentagem de área cedida ao domínio público no município de Matosinhos						
n.º ficha	alvarás de loteamento	percentagem de área cedida para o domínio público (total)	percentagem de área cedida para infraestruturas viárias	percentagem de área cedida para áreas verdes	percentagem de área cedida para equipamentos coletivos	freguesia
1	830/03	0%	0%	0%	0%	Leça da Palmeira
2	831/03	16%	16%	0%	0%	Leça da Palmeira
3	849/03	0%	0%	0%	0%	Matosinhos
4	868/04	49%	44%	5%	0%	Leça da Palmeira
5	887/04	23%	23%	0%	0%	Leça da Palmeira
6	902/05	65%	38%	27%	0%	Sr.ª da Hora
7	905/05	0%	0%	0%	0%	Matosinhos
8	907/05	29%	22%	7%	0%	Leça do Balio
9	911/05	50%	21%	29%	0%	Leça da Palmeira
10	955/05	24%	8%	6%	10%	Sr.ª da Hora
11	956/05	9%	5,50%	4,50%	0%	Sr.ª da Hora
12	958/06	22%	22%	0%	0%	Lavra
13	961/06	37%	32%	5%	0%	Leça do Balio
14	964/06	0%	0%	0%	0%	Leça da Palmeira
15	966/06	0%	0%	0%	0%	Lavra
16	967/06	0%	0%	0%	0%	Lavra
17	985/06	10%	10%	0%	0%	Lavra
18	986/06	28%	14%	10%	4%	Leça do Balio
19	995/07	64%	20%	27%	17%	Leça do Balio
20	1002/07	40%	26%	14%	0%	Leça do Balio
21	1003/07	28%	28%	0%	0%	Lavra
22	1007/07	52%	39%	6%	7%	St.ª Cruz do Bispo
23	1009/07	42%	15%	13,50%	13,50%	Sr.ª da Hora
24	1023/08	0%	0%	0%	0%	Matosinhos
25	1029/08	37%	17%	1%	19%	Leça do Balio
26	1032/08	43%	43%	0%	0%	Leça da Palmeira
27	1039/08	45%	4%	37%	4%	Perafita
28	1072/09	12%	12%	0%	0%	Leça da Palmeira
29	1074/09	35%	29%	6%	0%	S. Mamede Infesta
30	1097/10	24%	24%	0%	0%	Leça do Balio
31	1108/10	26%	26%	0%	0%	Leça da Palmeira

Quadro 12: Percentagem de área cedida para o domínio público no município de Matosinhos

Capítulo 7 _ Para que servem e para que poderiam servir as cedências decorrentes de operações de loteamento

7.1_Conclusões

Desde o início desta investigação propus-me analisar a problemática das áreas de cedência aos municípios que se destinam à criação do espaço público e de utilização coletiva. Na medida em que estas áreas se apresentam como fundamentais para a promoção da qualidade de vida urbana e devem ser estruturantes no tecido urbano.

No capítulo1 verificamos que o espaço público constituiu sempre um elemento fundamental da estrutura urbana da cidade ao longo da história. A metodologia utilizada permitiu a identificação de problemas com que a cidade se confrontou no processo histórico e dos conceitos e modelos implementados para os resolver.

Os exemplos apresentados constituem referências para o trabalho de investigação. Através de uma perspetiva total da cidade e dos seus problemas fizemos também uma análise que se aproxima da escala do bairro e do quarteirão.

Na cidade antiga, a estrutura viária define a divisão fundiária da propriedade, por sua vez a divisão cadastral regula a forma do edificado. As funções centradas no comércio, no lazer e nas funções de representação social coexistiam no mesmo espaço público. O movimento moderno imprimiu a segregação destas funções através de regras de zonamento, que destituíram as cidades da multifuncionalidade e complexidade formal, dando origem à monotonia visual e falta de vivência no espaço urbano.

No contexto da cidade atual, abordamos as questões de maior complexidade na ocupação urbana do território, a fragmentação da malha urbana e a dispersão na ocupação do território.

Mais uma vez recorremos ao processo histórico para expor os problemas, que não sendo novos, introduzem complexidade, refiro-me ao desenvolvimento do transporte que deu origem ao atual modelo de cidade.

Pela análise dos autores, consideramos que a questão que se coloca não é a escolha entre os dois modelos de cidade, uma vez que as respostas aos problemas da cidade não se resumem à forma e à função, mas ao tipo de relações sociais que imprimem complexidade à vivência urbana com impacto no espaço público dos novos aglomerados urbanos.

Em síntese, a proximidade já não constitui uma questão importante, a acessibilidade e a mobilidade impõe-se face ao desenvolvimento do transporte e à expansão da rede viária, permitindo deslocações diárias entre cidade e periferia. Também as relações sociais já não se

estabelecem por relações de vizinhança, a mobilidade permite uma possibilidade mais vasta de estabelecer relações sociais.

No capítulo 2 verificamos que não existe um único conceito de espaço público, vários autores apresentam definições distintas, das quais destaco a de Jordi Borja que considero de especial relevância para este trabalho.

Refere que o espaço público é um conceito próprio do urbanismo, que é frequentemente confundido, de forma errada, com espaços verdes, equipamentos e rede viária, mas que não se reduz à forma física desses elementos, deve ser considerado como “lugar de representação e de expressão coletiva da sociedade”.

Embora não exista uma única definição para o espaço público, podemos caracterizá-lo como um lugar aberto, de uso coletivo, acessível, constitui um elemento estruturante do tecido urbano, um lugar de encontro entre pessoas, um espaço de expressão de construção de identidades coletivas e de prática da cidadania.

A importância da administração pública local, e a influência que esta pode exercer sobre as questões do espaço público também se revelam de grande importância, na medida em que atua diretamente no espaço urbano, por aprovação e aplicação dos instrumentos de ordenamento do território.

Relevante é também a perspectiva da recuperação do espaço público considerado como elemento especializado – um equipamento, na perspectiva de Jordi Borja e Zaida Muxí a recuperação da cultura do espaço público não visa apenas dar resposta à carência de espaço e equipamento de uso coletivo, mas também a concessão “especializada” do espaço público, no sentido de combater a atribuição de funções específicas, promovendo a polivalência dos espaços.

É no espaço público que tem que se promover um equilíbrio de funções, entre espaço público e espaço privado, “o público decide a densidade e o desenho urbano, o privado cede o solo e constrói”.

Considera-se que a cidade deve ser planeada a partir do espaço público para o privado e não o oposto, como tem sido efetuado nas urbanizações que têm vindo a ser efetuadas.

A opinião de Solà-Morales também se revela muito pertinente, na medida em que considera cidade não como um espaço público mas como espaços onde o público e o privado se misturam, ou seja, lugares que são simultaneamente públicos e privados, que dão origem ao espaço coletivo.

Interessa também distinguir neste trabalho a relação entre espaço público e espaço coletivo, embora o espaço público seja definido como um espaço de acesso livre aos cidadãos, existe uma tendência de este ser objeto de apropriação por determinados segmentos de

população perdendo o carácter que lhe estava subjacente. No entanto, é no espaço coletivo e na forma como as pessoas o utilizam que é marcada a sua identidade.

Por último abordámos também a questão do espaço privado de uso público. Os centros comerciais, museus e hipermercados são os novos espaços de convívio que estão diretamente ligados ao consumo, seja cultural ou de massas, que não existiam na cidade tradicional e que adquiriram qualidades muito superiores às da própria cidade na medida em que esta recebeu menos investimento na criação destes novos espaços públicos/privados.

Uma ideia que também devemos fixar, é a mistura das esferas urbanas do público e do privado que reflete profundas mudanças e denuncia a progressiva transformação da cidade pública e social na cidade do lucro e do divertimento, desistindo do espaço público urbano em benefício da coletivização do espaço privado.

No capítulo 3 analisámos a importância da questão sobre a disponibilidade de terrenos por parte dos municípios, prevenindo a falta de terrenos para satisfazer as necessidades da população.

Uma das formas de adquirir solo municipal é através da cedência de terreno para áreas verdes, equipamentos coletivos e infraestruturas viárias, efetuada em processos de urbanização através de loteamentos urbanos.

Esta cedência de terreno ao domínio público, não deve ser orientada apenas pelos interesses privados, mas em função do interesse público da comunidade.

Outra ideia a reter deste capítulo, diz respeito ao valor do solo. Analisadas as teorias de vários autores sobre o tema, verificamos que uma das mais atuais é a noção da valorização de terrenos próximos a áreas densamente edificadas, equipadas e infraestruturadas, ou seja o fator localização revela-se determinante na formação de valor do solo.

Este capítulo alerta para a questão do interesse público relativamente à propriedade pública e privada do solo. Concluindo que a essência do problema não está na questão da propriedade, se constitui domínio público ou privado, mas antes na utilização que se faz do solo.

Por último resta salientar que o estatuto da posse do solo é um dos aspetos que deverá estar consignado a uma política de solos, e referir ainda a importância que as autarquias locais detêm na regulação do seu uso.

No capítulo 4 fizemos uma síntese dos instrumentos de ordenamento do território à escala municipal no que diz respeito às suas principais características e uma visão geral do território face à aplicação dos planos.

Alertamos para a tendência das expansões urbanas se realizarem maioritariamente através de operações urbanísticas casuísticas, ou seja, as operações de loteamento que são objeto deste estudo, são muito raramente integradas em planos de pormenor ou planos de urbanização. Apresentam-se como iniciativas privadas, fechadas no limite da propriedade, desgarradas da estrutura urbana envolvente, embora se encontrem em cumprimento dos parâmetros definidos em plano diretor municipal.

A análise efetuada pela jurista Fernanda Paula Oliveira, quanto à ocupação do território efetuada nos últimos anos com a aplicabilidade dos PDM de 1.^a geração, chama a atenção para a importância dos planos de urbanização e de pormenor no planeamento municipal.

Foram também abordados os mecanismos de perequação compensatória que devem estar previstos nos instrumentos de ordenamento territorial que visam entre outros objetivos a disponibilização de terrenos e edifícios ao município para a implementação de infraestruturas viárias, equipamentos coletivos e áreas verdes de utilização pública.

Analizamos os programas “PROSIURB” e “POLIS” que deram origem a projetos estruturantes no domínio dos equipamentos de utilização coletiva e na requalificação de áreas urbanas ou de criação de novas centralidades. E apontamos a importância destes programas na produção de planos de pormenor e de planos de urbanização, analisando casos inseridos nos municípios objeto do caso de estudo.

Outro tema analisado neste capítulo diz respeito às “AUGI”, enquanto processos de reconversão do solo, de legalização das áreas urbanas de génese ilegal e geradores de espaço público.

Constatamos que estes programas abordam as melhores e as piores intervenções na estrutura urbana, enquanto as operações urbanísticas casuísticas não se enquadram em planos de urbanização nem de pormenor.

Analizamos as diferentes funções atribuídas ao plano de pormenor e ao projeto de loteamento, na medida em que o primeiro visa o ordenamento do território e o segundo propõe-se urbanizar terreno. A opção de privilegiar a operação de loteamento em detrimento do plano de pormenor, pelo loteamento ser um procedimento mais expedito, é um conceito errado, na medida em que cada um deles deverá desempenhar a função que lhe está atribuída.

Consideramos ainda que a prática mais comum da gestão urbanística relativamente a operações de loteamento, prende-se apenas com a verificação da sua conformidade regulamentar.

Os municípios responsáveis por gerir o seu próprio território, não participam de forma ativa na elaboração de planos de pormenor ou de urbanização nem em estudos urbanísticos que sirvam

de suporte às operações de loteamento e antecipem nomeadamente, as necessidades de localização e dimensionamento de áreas verdes públicas, equipamentos coletivos e infraestruturas viárias.

Os projetos de loteamentos constituem propostas que apenas se limitam à parcela de terreno a lotear, alheando-se da estrutura urbana envolvente, centrada nas áreas de construção privadas, relegando a importância do espaço público para segundo plano.

Referimos a utilidade do Guia de Programação de Equipamentos Coletivos para a cidade de Leiria, como instrumento de apoio à prática do planeamento do território municipal quer como apoio à gestão urbana municipal. Trata-se de um guia generalista para espaços exteriores públicos, que devem ser planeados em função da população atual e futura.

Por último, verificada a dificuldade dos tradicionais instrumentos de gestão territorial tratarem os processos de urbanização da forma mais eficaz, analisamos neste capítulo os casos de Almada, Viana do Castelo e da Maia, serviram para exemplificar a procura de novas práticas e de novos modos de atuação dos municípios face ao contexto atual, evidenciando a importância da articulação do planeamento municipal com a gestão urbanística, com o objetivo de um ordenamento do território mais eficiente e promotor de um espaço público mais qualificado.

No capítulo 5 abordámos o enquadramento jurídico das cedências, de acordo com o disposto no regime jurídico da urbanização e edificação, indicamos em síntese a evolução dos diplomas jurídicos das cedências, os seus parâmetros de dimensionamento, as questões da compensação, do direito de reversão e da gestão das áreas cedidas.

No capítulo 6 tratámos a questão das cedências no âmbito das operações de loteamento nos três municípios na Área Metropolitana do Porto.

A abordagem do tema do espaço público justificou-se pela importância que assume no desenvolvimento das cidades, por constituir elemento representativo da história do urbanismo e por funcionar como indicador da qualidade de vida nas cidades. No entanto, a sua construção não pode depender apenas dos municípios devendo os proprietários dos terrenos privados contribuir disponibilizando terrenos para a criação de espaço público.

A prática seguida pelos municípios nesta matéria, nem sempre se pauta pelos mesmos objetivos uma vez que não existem critérios rigorosos e transparentes que permitam impor a obrigatoriedade das cedências, substituindo-as facilmente pela compensação ao município em numerário.

Como ficou demonstrado no capítulo 6, os promotores privados pouco exigentes, que não se regulam pela qualidade dos seus empreendimentos e avidamente optam pela máxima

rentabilidade construtiva, não irão propor aos municípios a construção de equipamentos e áreas verdes públicas nos empreendimentos que levam a efeito.

Neste pressuposto, os loteamentos urbanos não terão a qualidade urbanística que se espera destas operações, uma vez que os municípios ao acederem facilmente à compensação, podendo constituir esta uma fonte de receita pública que permita fazer frente a outras despesas municipais, desvirtuam o pressuposto no regime de cedências e compensações, que deveria ter como principal objetivo a criação de uma bolsa de terrenos municipais.

A opção pela análise dos casos de estudo permitiu não apenas o aprofundamento do tema, mas também se revelou muito pertinente a questão comparativa entre municípios. A análise de um determinado número de alvarás de loteamentos, licenciados no mesmo período de tempo, e consequentemente segundo o mesmo quadro jurídico, permitiu investigar sobre as questões que se colocaram no início desta dissertação.

Para que servem estas novas urbanizações? Em que medida é que o espaço público que surge destas urbanizações contribui para a promoção da qualidade do espaço urbano e em última análise da qualidade de vida das populações? Que níveis de infraestruturação devem ser exigidos a uma área de moradias, em termos de espaço público e coletivo? Onde se devem inserir os equipamentos? Poderá o jardim privado substituir o espaço verde público? Qual a forma urbana que os loteamentos devem adotar?

Estas questões são importantes na medida em que é através da urbanização do território que se promove a expansão dos aglomerados urbanos.

O que se verificou desta investigação, é que nem sempre os municípios implementam políticas que visam a promoção de espaço público e mesmo quando existe, ela destina-se quase exclusivamente à produção de espaço público que se destina à construção de infraestruturas viárias, promovendo a criação de espaço público vocacionado para a mobilização automóvel, em prejuízo de espaços destinados exclusivamente ao peão. Neste pressuposto, o espaço público gerado por estes loteamentos não se apresenta como um espaço humanizado de permanência e convívio entre a comunidade mas como um espaço mecanizado destinado ao uso automóvel. Citando Luís F. Rodrigues no seu Manual de Crimes Urbanísticos, “não basta querer que o município disponha de espaços públicos, é preciso tê-los com qualidade. É esta a diferença entre uma cidade de asfalto e uma cidade ecologicamente sustentável”¹⁰⁰.

É minha convicção que a qualidade dos espaços públicos constitui fator essencial no nível de atratividade que os municípios deverão possuir, no sentido de captar população e promoverem

¹⁰⁰ Rodrigues, Luís F. Manual dos Crimes Urbanísticos. Guerra e Paz editores. Lisboa, 2011.

o crescimento urbano. Como refere Léon Krier¹⁰¹, quando se questionava se existiria realmente uma arte de criar e conceber as cidades de hoje, cidades capazes de nos atrair e seduzir, cidades que nós escolheríamos para viver, concluindo que se trata de uma questão de Escolha e não de Fatalidade.

Estas conclusões são importantes porque estamos a falar de um território que em tempos constituiu o subúrbio da cidade do Porto, assumindo o papel de “dormitório” pela proximidade e fácil acessibilidade a esta cidade. Atualmente, por efeito da expansão urbana, apresentam-se como centros urbanos em contínua expansão, caracterizados por fortes dinâmicas territoriais, pelo que se considera que os pedaços de território que estamos a criar hoje, por efeito destes processos de urbanização, futuramente serão as cidades de amanhã.

Por último, gostaria de reforçar que a importância deste trabalho de investigação surge pela necessidade de reflexão sobre o tema, muitas vezes já efetuada em conversas com colegas de trabalho, promotores e dirigentes autárquicos, uma vez que este constitui objeto de trabalho recorrente, pela falta de massa crítica que produza investigação neste campo e também como um alerta no sentido de chamar a atenção para as questões da criação de espaço público e da sua importância no desenvolvimento das cidades. A ausência de estudos efetuados neste âmbito constituiu ainda um fator importante que dificultou um pouco esta investigação.

7.2_Recomendações

As recomendações que se pretendem efetuar dirigem-se essencialmente, às ações que os municípios devem implementar e às ações em futuras investigações.

- O processo inicia-se de forma desadequada, na medida em que de acordo com o enquadramento jurídico relativo às cedências de áreas verdes de utilização pública e de equipamentos de utilização coletiva, é o promotor a propor ao município a área que terreno que pretende ceder para aquele fim, uma vez que este é o principal interessado em tirar o maior rendimento fundiário do terreno que se propõe lotear. Recomenda-se uma alteração ao quadro jurídico, no sentido de atribuir essa escolha ao município.
- A importância dos planos na identificação da localização das cedências, é uma questão muitas vezes esquecida, ignorando-se frequentemente a relação entre um plano de pormenor e um

¹⁰¹ Krier, Léon. Arquitetura – Escolha ou Fatalidade. Estar editores.

loteamento, devendo os municípios promover uma prática de execução de planos de pormenor mais ativa;

- O município fica por vezes de “mãos atadas”, pela frequente dificuldade de negociação com o promotor, o que também dificulta a análise técnica e a decisão política. Recomenda-se uma gestão urbanística próxima, baseada no diálogo entre município/promotor, em função da convergência de interesses, no sentido de procurar uma solução adequada á promoção de uma maior qualidade de vidas aos habitantes, valorizando o empreendimento, bem como a área envolvente.
- Recomenda-se a reversão da tendência dominante nos municípios de separar planeamento e gestão urbana, onde os técnicos responsáveis pela apreciação dos projetos estejam envolvidos nas atividades de planeamento e regulamentação.
- Recomenda-se que deverão ser criadas condições a nível de regulamento municipal, no sentido de gerir as áreas de cedências, prevendo que:
 - Dimensão mínima possível para uma parcela de terreno constituir cedência para área verde;
 - Área destinada a equipamento ou espaço verde deve integrar o domínio municipal devidamente infraestruturada, arborizada, pavimentada, com mobiliário urbano, (...).
- Deverá haver uma maior exigência, por parte da gestão urbanística dos municípios, na integração dos novos loteamentos com a estrutura urbana existente de forma a criar “malha urbana” e não uma “colagem”.
- Recomenda-se que seja constituída uma bolsa de terrenos com vista à prossecução do interesse público que dê resposta cabal às necessidades da implementação de equipamentos e áreas verdes.
- Por último, recomenda-se ainda que deve ser considerada a questão da manutenção das áreas verdes e equipamentos de utilização coletiva no processo de negociação promotor/câmara municipal no âmbito da apreciação do projeto, pois este constitui um encargo financeiro para o município cuja fonte de financiamento será a do orçamento da câmara municipal.
- Nesta sequência recomenda-se ainda uma cuidada gestão destes terrenos, com os pressupostos acima referidos, visando a prossecução dos interesses públicos relacionados com a qualidade de vida das populações, promovendo a melhoria do ambiente urbano e um correto ordenamento do território municipal.

BIBLIOGRAFIA

- Borja, J. & Muxi, Z. (2000). El espacio público: ciudad e ciudadanía. Barcelona: Electra.
- Borja, J. (2003). La Ciudad Conquistada. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, Jordi. (2006). Revista Arquitectos Vitruvius – Espaço público, condição da cidade democrática. ISSN 1809-6298. <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/06.072/353>
- Campos, A. (2004). A Cidade, Espaço e Convivência. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales da Universidad de Barcelona, IX.
- Carvalho, J. (2003). Formas Urbanas. Coimbra: Minerva.
- Carvalho, J. (2003). Ordenar a Cidade. Coimbra: Quarteto Editora.
- Carvalho, J. (2009). Sugestão Normativa PROT para orientar PDM face à ocupação dispersa. Ocupação Dispersa: Problemática Custos e Benefícios. Revista de estudos urbanos e regionais. Sociedade e território n.º 42. 171-172.
- Conselho Europeu de Urbanistas. (2003). A Nova Carta de Atenas. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI. Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Costa, E. M. (1999). Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa. Centro de estudos geográficos da universidade de Lisboa. Lisboa: Edições Colibri. Disponível em http://www.apgeo.pt/files/docs/Inforgeo/INFORGEO_14_p131a137.pdf
- Correia, P. (1993). Políticas de Solos no Planeamento Municipal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dias, F. (2005). O desafio do espaço público nas cidades do séc. XXI. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitectos/arq000/esp312.asp>
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (1996). Normas para a Programação e Caracterização de Redes de Equipamentos Coletivos. Coordenação Divisão de Normas/Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico. Disponível em <http://www.dgotdu.pt>
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (2002). Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos. Coordenação Divisão de

Normas/Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento Estratégico. Disponível em <http://www.dgotdu.pt>

- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (2011). Nova Lei do Solo. Estudo de enquadramento para a prospeção da Nova Lei do Solo. Documento técnico disponível em <http://www.dgotdu.pt/>.
- Ferrão, J. & Vala, F. (2001). Delimitação das Aglomerações Metropolitanas de Lisboa e Porto com base no critério de continuidade de espaço construído. Disponível em <http://www.ine.pt/>
- Graça, M.S. (s.d.). Espaços Públicos e Uso Coletivo de Espaços Privados. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/>
- Gonçalves, J. (2011). PDM no séc. XXI. Cadernos do curso de doutoramento em geografia, Porto: FLUP. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/>
- Gonsales, C. (2005). Cidade Moderna sobre a Cidade Tradicional: movimento e expansão. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/473>
- Guia de Programação e Equipamentos Coletivos para a Cidade de Leiria - Espaços Exteriores de Recreio e Lazer do Município de Leiria. (s.d.). Câmara Municipal de Leiria - Departamento de Planeamento e Ordenamento. Disponível em <http://www.cm-leiria.pt/>
- Irazabal, C. (2001). Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.019/821>
- Krier, L. (1999). Arquitetura – Escolha ou Fatalidade. Lisboa: Estar editores.
- Lamas, J. M. R. G. (1993). Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Levy, Dan Rodrigues. (2009). Espaço Público e Cidadania | 5.^a cidade
- Lopes, J. G. A. (2010). Discursos de Cidade - Lisboa anos 80. Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura. Coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.
- Macedo, A. C. (2007). A Carta do Novo Urbanismo Norte - Americano. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/262>
- Macedo, A. C. (2007). A Carta do Novo Urbanismo na Europa. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.094/158>

- Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. Secretaria de Estado do Ordenamento do Território. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. (2002). As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico. Lisboa: DGOTDU.
- Montez, C. (2010). Valor dos Espaços Verdes da Cidade. Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Universidade de Aveiro.
- Narciso, C. (2009). Espaço Público. Ação Política e práticas de apropriação. Conceito e procedências. Lisboa: Departamento de Geografia. Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa.
- Neves, M., Oliveira F. P. & Lopes, D. (2006). Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentada. Coimbra: Editora Almedina.
- OLIVEIRA, E. (2007). Comentários sobre a carta do Novo Urbanismo Norte-Americano. Disponível em <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.089/199>
- Oliveira, F., Neves, M., Lopes, D. & Maças, F. (2011). Regime Jurídico da Urbanização e Edificação comentada. 3ª Edição. Coimbra. Editora Almedina.
- Oliveira, F. (s.d.). Relações entre instrumentos de gestão territorial. Disponível em <http://www.fep.up.pt>
- Pestana, C. & Pinto-Leite, J. (s.d.). Gabinete coordenador do programa Polis - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do desenvolvimento Regional. Marques, N. Parque da EXPO 98 S.A. O programa Polis como impulsionador da Regeneração Urbana. Disponível em <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf>
- Portas, N., Domingues, A. & Cabral, J. (2003). Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portas, N., Domingues, A & Cabral, J. (2011). Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Projecto PARQUE MAIOR. (2008). Sociedade de Reabilitação Urbana, S.A.- Programa de acção Territorial. Maia.
- Reis, J. & Lima, R. (2009). Cedência de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação nº3. 3-10.
- Rodrigues, L. F. (2011). Manual dos crimes Urbanísticos. Lisboa: Guerra e Paz Editores. 96-99, 183-190.

- Rossi, A. (1982). La arquitectura de la ciudad. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Cunha, J. & Ruivo, C. (1998). Ordenamento do Território e Gestão Urbanística Municipal. Braga: Edição da A.T.A.M.
- Sampaio, M. (2003). Construir Cidade com Espaço Público. Lisboa: ISCTE.
- Silva, G. (2008). Forma Urbana e Sustentabilidade: Algumas notas sobre o Modelo de Cidade Compacta. Departamento de Prospeção, Planeamento e Relações Internacionais. Disponível em http://www.dpp.pt/Lists/PesquisaAvanada/Attachments/1401/Forma_Urbana.pdf
- Simões, J. M. (2007). Ordenamento Municipal e Desenvolvimento local: Uma reflexão. Inforgeo. Disponível em http://www.apgeo.pt/InforgePaginas_039_048.pdf
- Silva, P. (2010). Área Metropolitana de Lisboa: descontinuidades, desenho e planeamento. Tese de Doutoramento na Universidade de Aveiro.
- Simplicio, M. (2000). A Importância actual do Planeamento Estratégico e das Cidades Médias. Disponível em http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/importancia_planeamento_estrategico_cidades_medias.pdf
- Soares, B. (2002). A realidade incontornável da dispersão. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento. ISSN0873-6308 N.º 33.
- Souza, G. (2006). De los desarrollos de la Unidad de Vecindad - el espacio comunitario en la ciudad policentrica de León Krier. Bitacora.
- Sousa, C. (2010). Do cheio para o vazio. Metodologia e Estratégia na Avaliação de Espaços Urbanos Obsoletos. Lisboa: Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa.
- Venturi, R. (2000). Aprendiendo de Las Vegas: El Simbolismo olvidado de la Forma Arquitectónica. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

LEGISLAÇÃO:

Decreto-Lei nº 46673 de 29 de Dezembro de 1965

Decreto-Lei nº 289 de 6 de Junho de 1973

Decreto-Lei nº 400 de 31 de Dezembro de 1984

Decreto-Lei nº 448 de 29 de Novembro de 1991

Decreto-Lei nº 555 de 16 de Dezembro de 1999

Decreto-Lei nº 177 de 4 de Junho de 2001

Decreto-Lei nº 555 de 16 de Dezembro de 1999, alterado pelo Decreto-Lei nº 26 de 30 de Março de 2010

Decreto-Lei nº 794 de 5 de Novembro de 1976 – (Lei dos Solos)

Decreto-Lei nº 380 de 22 de Setembro de 1999

Portaria nº 678 de 9 de Setembro de 1973

Portaria nº 1182 de 22 de Dezembro de 1992

Portaria nº 1136 de 25 de Setembro de 2001

Portaria nº 216-B de 3 Março de 2008

Lei nº. 30 - A de 20 de Dezembro de 2000

Lei nº. 60 de 4 de Setembro de 2007

Lei nº. 48 de 11 de Agosto de 1998 – (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo)

RIA – Repositório Institucional da Universidade de Aveiro

<http://ria.ua.pt>

Estes anexos só estão disponíveis para consulta através do CD-ROM.

Para consultar o CD-ROM deve dirigir-se ao balcão de atendimento da Biblioteca da UA.

Serviços de Biblioteca, Informação Documental e Museologia
Universidade de Aveiro